



Katholieke Universiteit Leuven

Faculteit der Rechtsgeleerheid

## **TUSSEN SUBSIDIARITEIT EN HARMONISATIE**

### **EEN ONDERZOEK NAAR DE INSTRUMENTEN VOOR HET VOEREN VAN EEN EUROPEES ONDERWIJSBELEID**

Proefschrift aangeboden

Door Machteld Verbruggen

Tot het verkrijgen van de graad

Van doctor in de rechten

Promotor :

Prof. Dr. K. Lenaerts

**Opgedragen aan mijn moeder,**

**Paula Bradt +**



## INHOUDSTAFEL

### VOORWOORD

11

### HOOFDSTUK 1

### VOORWERP VAN HET ONDERZOEK

<b>1. PROBLEEMSTELLING EN WERKHYPOTHESE .....</b>	<b>13</b>
<b>2. PRECISERING VAN HET ONDERZOEK - BEGRIPSOMSCHRIJVING .....</b>	<b>19</b>
2.1. <i>Belang van de rechtsgrondslag .....</i>	19
2.1.1. Verticale bevoegdheidsverdeling .....	24
2.1.2. Horizontale bevoegdheidsverdeling .....	28
2.1.3. Besluitvormingsprocedure .....	30
2.1.4. Beleidsinstrumenten .....	31
2.1.5. Keuze van rechtsgrondslag .....	32
2.2. <i>Onderwijsbeleid .....</i>	33
2.3. <i>Beleidsinstrumenten .....</i>	36
2.3.1. Normeringsinstrumenten van artikel 249 (ex-artikel 189) EG-Verdrag .....	36
2.3.1.1. Verordening .....	37
2.3.1.2. Richtlijnen .....	38
2.3.1.3. Beschikking .....	40
2.3.1.4. Aanbeveling en advies .....	40
2.3.2. 'Atypische' beleidsinstrumenten - communautaire soft law .....	41
2.3.3. Pilotprojecten - Financiële stimuleringsprogramma's .....	47
2.3.4. Negatieve integratie - rechterlijk beleid .....	48
2.3.5. Intergouvernementele samenwerking .....	52
2.4. <i>Subsidiariteit .....</i>	55
2.4.1. Situering .....	55
2.4.2. Subsidiariteitsbeginsel .....	58
2.4.3. Toepassingsvoorwaarden .....	60
2.4.3.1. Niet-exclusieve bevoegdheid .....	60
2.4.3.2. Inhoudelijke voorwaarden .....	62

2.4.3.3. Controle .....	71
2.4.3.4. Evaluatie .....	75
2.4.4. Evenredigheidsbeginsel .....	76
2.5. Harmonisatie .....	80
2.5.1. Begrip .....	80
2.5.2. Instrumenten van harmonisatie .....	83
2.5.3. Soorten harmonisatie en evolutie .....	85
2.5.4. Evaluatie .....	90
3. AANKNOPINGSPUNTEN IN DE VERDRAGEN .....	91

## HOOFDSTUK 2

### PROLOOG - EERSTE INITIATIEVEN INZAKE ONDERWIJS

1. EUROPESE ONDERWIJSINSTELLINGEN .....	93
1.1. Europese scholen .....	93
1.2. Het Europees Universitair Instituut .....	95
2. HET BEROEPSOPLEIDINGSBESLUIT .....	96
2.1. Situering .....	96
2.2. Draagwijdte van artikel 128 EEG-Verdrag .....	99
2.3. Inhoud van het Beroepsopleidingsbesluit .....	102
2.4. Rechtskarakter van het beroepsopleidingsbesluit - gevolgen .....	105
3. VAN DE EERSTE RESOLUTIES TOT EEN ACTIEPROGRAMMA VOOR ONDERWIJS .....	109
3.1. Aanloop .....	109
3.2. Het rapport Janne .....	111
3.3. Van het Dahrendorf-memorandum naar de tweede resolutie inzake onderwijssamenwerking .....	113
3.4. Het actieprogramma inzake onderwijs .....	115
3.4.1. Het actieprogramma .....	115
3.4.2. Het onderwijscomité .....	117
4. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN .....	118

### HOOFDSTUK 3

## ONDERWIJS AAN MIGRANTEN EN HUN FAMILIE

1. SITUERING .....	123
2. ONDERWIJSRECHTEN VAN DE MIGRERENDE WERKNEMER .....	125
2.1. <i>Inhoud van de onderwijsrechten</i> .....	125
2.1.1. Onderwijs aan vakscholen en revalidatie- en herscholingscentra .....	125
2.1.2. Sociale voordelen .....	127
2.1.3. Een bezoldigde studieplaats .....	130
2.2. <i>Wie is begunstigd werknemer?</i> .....	131
3. ONDERWIJSRECHTEN VAN FAMILIELEDEN VAN MIGRERENDE WERKNEMERS .....	139
3.1. <i>Kind van een migrerend werknemer</i> .....	139
3.1.1. <i>Inhoud en draagwijdte van de onderwijsrechten</i> .....	139
3.1.1.1. Artikel 12 van Verordening 1612/68 .....	139
3.1.1.2. Richtlijn betreffende het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers .....	140
3.1.2. <i>Begunstigde kinderen</i> .....	145
3.2. <i>Echtgeno(o)t(e) van een migrerend werknemer</i> .....	151
4. RECENTE ONTWIKKELINGEN .....	154
4.1. <i>Naar Intercultureel onderwijs?</i> .....	154
4.2. <i>Voorstel tot wijziging verordening 1612/68/EEG en richtlijn 360/68/EEG</i> .....	155
5. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN .....	157

### HOOFDSTUK 4

## MOBILITEIT VAN STUDENTEN

1. SITUERING .....	161
2. TOEGANG TOT DE BEROEPSOPLEIDING IN EEN ANDERE LID-STAAT .....	163
2.1. <i>Onderwijs als dienst</i> .....	163
2.1.1. <i>Situering</i> .....	163
2.1.2. <i>Jurisprudentie van het Hof van justitie</i> .....	167
2.2. <i>Toegang tot de beroepsopleiding behoort tot de toepassingssfeer van het Verdrag: het arrest Gravier</i> .....	173

2.3. <i>Werking in de tijd van de uitspraak in Gravier</i> .....	178
2.4. <i>Secundair onderwijs</i> .....	182
2.5. <i>Permanente vorming</i> .....	184
<b>3. DRAAGWIJDTE VAN HET DISCRIMINATIEVERBOD</b> .....	<b>185</b>
3.1. <i>Invloed op de financiering van het onderwijs</i> .....	185
3.2. <i>(Geen) recht op studiefinanciering</i> .....	189
<b>4. VERBLIJFSRECHT VOOR STUDENTEN</b> .....	<b>192</b>
4.1. <i>Verblijfsrecht als corrolarium van de toegang tot het hoger onderwijs?</i> .....	193
4.2. <i>Richtlijn betreffende het verblijfsrecht voor studenten</i> .....	194
4.2.1. <i>Historiek</i> .....	194
4.2.2. <i>De rechtsgrondslag van de Richtlijn</i> .....	196
4.2.2.1. <i>Evolutie</i> .....	196
4.2.2.2. <i>Artikel 7, lid 2 EEG-Verdrag als rechtsgrondslag</i> .....	197
4.2.3. <i>Toepassingsgebied</i> .....	200
4.2.4. <i>Voorwaarden waaraan de student moet voldoen</i> .....	200
4.2.4.1. <i>Erkende instelling</i> .....	200
4.2.4.2. <i>Bestaansmiddelen</i> .....	201
4.2.4.3. <i>Ziekteverzekering</i> .....	202
4.2.4.4. <i>Artikel 3: studiebeurzen of -leningen</i> .....	202
4.2.5. <i>Uitvoering</i> .....	203
4.3. <i>Studenten als Dienstenontvangers</i> .....	206
<b>5. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN</b> .....	<b>207</b>

## HOOFDSTUK 5 GEORGANISEERDE MOBILITEIT

<b>1. SITUERING</b> .....	<b>219</b>
<b>2. CHRONOLOGIE VAN DE TOTSTANDKOMING</b> .....	<b>220</b>
<b>3. KRACHTLIJNEN VAN DE PROGRAMMA'S</b> .....	<b>223</b>
3.1. <i>Erasmus</i> .....	223
3.2. <i>Comett</i> .....	226
3.3. <i>Lingua</i> .....	226
3.4. <i>Tempus</i> .....	228

3.4. <i>Petra</i> .....	229
3.5. <i>Jeugd voor Europa</i> .....	230
3.6. <i>Andere programma's</i> .....	231
3.7. <i>Gemeenschappelijke kenmerken</i> .....	232
<b>4. ARTIKEL 128 EEG-VERDRAG ALS BASIS VOOR POSITIEVE GEMEENSCHAPSACTIE .....</b>	<b>234</b>
4.1. <i>De arresten Erasmus en Petra</i> .....	234
4.1.1. <i>Probleemstelling</i> .....	234
4.1.2. <i>Argumentatie</i> .....	236
4.1.3. <i>Evaluatie</i> .....	237
4.2. <i>Het Comettarrest</i> .....	239
4.2.1. <i>Probleemstelling</i> .....	239
4.2.2. <i>Argumentatie</i> .....	240
4.2.3. <i>Evaluatie</i> .....	241
<b>5. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN .....</b>	<b>242</b>

## HOOFDSTUK 6 ERKENNING VAN DIPLOMA'S EN STUDIEPERIODEN

<b>1. SITUERING .....</b>	<b>247</b>
<b>2. DE 'ERKENNINGSLEER' VAN HET HOF VAN JUSTITIE .....</b>	<b>251</b>
2.1. <i>Directe werking van bepalingen inzake vrij personenverkeer</i> .....	251
2.2. <i>Richtsnoeren voor de beoordeling van de equivalentie</i> .....	256
2.3. <i>Communautairrechtelijke voorwaarden bij nationale regelingen</i> .....	262
2.4. <i>Derdelanddiploma's</i> .....	266
2.5. <i>Conclusie</i> .....	269
<b>3. VERTICALE BENADERING .....</b>	<b>271</b>
<b>4. DE HORIZONTALE BENADERING .....</b>	<b>278</b>
4.1. <i>Situering</i> .....	278
4.2. <i>De eerste algemene richtlijn betreffende de wederzijdse erkenning van diploma's</i> .....	279
4.2.1. <i>Uitgangspunt: Vergelijkbaarheid en wederzijds vertrouwen</i> .....	279
4.2.2. <i>Rechtsgrondslag</i> .....	280

4.2.3. Toepassingsgebied .....	281
4.2.3.1. Ratione personae .....	281
4.2.3.2. Professionele erkenning .....	283
4.2.3.3. Diploma .....	284
4.2.3.4. Ontvangende Lid-Staat .....	286
4.2.3.5. Gereguleerd beroep .....	286
4.2.4. Principe: erkenning .....	291
4.2.5. Relativering: compensatiemechanismen .....	292
4.2.5.1. Kortere opleiding: beroepservaring .....	293
4.2.5.2. Inhoudelijke verschillen in opleiding of beroepsstructuur: aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid .....	293
4.2.6. Andere vereisten .....	296
4.2.7. Procedure .....	296
4.3. De aanvullende algemene richtlijn betreffende de erkenning van diploma's .....	297
4.4. Uitvoering van de richtlijnen .....	299
4.5. Aanvullingen van het algemeen stelsel .....	303
<b>5. VERHOUDING TUSSEN DE RICHTLIJNEN EN DE RECHTSPRAAK INZAKE ERKENNING VAN DIPLOMA'S .....</b>	<b>305</b>
<b>6. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN .....</b>	<b>306</b>

## HOOFDSTUK 7 DE POSITIE VAN LEERKRACHTEN

1. SITUERING .....	313
2. LEERKRACHT BINNEN HET TOEPASSINGSGEBIED VAN HET VERDRAG? .....	314
3. LEERKRACHT DEELNEMER AAN HET OPENBAAR GEZAG? .....	317
3.1. Waarom een nationaliteitsvoorwaarde voor ambtenaren? .....	318
3.2. Institutionele versus functionele benadering van het begrip 'overheidsdienst' .....	319
3.3. Toepassing op onderwijs .....	323
4. OPENSTELLEN VAN OVERHEIDSDIENSTEN VOOR EG-ONDERDANEN .....	326
4.1. Actie van de Commissie .....	326
4.2. Jurisprudentie van het Hof na de globale aanpak .....	329
4.3. Invloed op de (onderwijs)wetgeving in de Lid-Staten .....	333

<b>5. NIET-DISCRIMINATIE BIJ DE UITOEFENING VAN HET BEROEP VAN LEERKRACHTEN ....</b>	<b>340</b>
<b>6. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN .....</b>	<b>351</b>

## HOOFDSTUK 8 DE VERDRAGSWIJZIGING

<b>1. RATIO LEGIS EN HISTORIEK .....</b>	<b>355</b>
<b>2. HET RESULTAAT VAN MAASTRICHT .....</b>	<b>361</b>
<b>3. ANALYSE VAN DE ARTIKELEN 149 (EX-ARTIKEL 126) EN 150 (EX-ARTIKEL 127) EG-VERDRAG .....</b>	<b>365</b>
3.1. <i>Inhoud en structuur</i> .....	365
3.1.1. <i>Omvang van de opdracht</i> .....	365
3.1.2. <i>Concrete doelstellingen</i> .....	370
3.1.2.1. <i>Onderwijs</i> .....	370
3.1.2.2. <i>Beroepsopleiding</i> .....	375
3.1.2.3. <i>Conclusie: codificatie</i> .....	377
3.1.3. <i>Procedure</i> .....	378
3.1.4. <i>Beperkingen aan de bevoegdheid</i> .....	380
3.1.4.1. <i>Omschrijving van de opdracht</i> .....	380
3.1.4.2. <i>Verantwoordelijkheid van de Lid-Staten</i> .....	382
3.1.4.3. <i>Limitatieve doelstellingen</i> .....	383
3.1.4.4. <i>Harmonisatieverbod</i> .....	384
3.1.5. <i>Beleidsinstrumenten</i> .....	388
3.1.5.1. <i>Stimuleringsmaatregelen</i> .....	388
3.1.5.1.1. <i>Verbindend karakter</i> .....	389
3.1.5.1.2. <i>Vorm</i> .....	391
3.1.5.1.2.1. <i>Verordening</i> .....	391
3.1.5.1.2.2. <i>Richtlijn</i> .....	392
3.1.5.1.2.3. <i>Beschikking</i> .....	395
3.1.5.2. <i>Maatregelen</i> .....	396
3.1.5.3. <i>Aanbevelingen</i> .....	396
3.2. <i>Toe-ordening van het hoger onderwijs, voorheen Beroepsopleiding</i> .....	397
<b>4. VERHOUDING ARTIKEL 149 (EX-ARTIKEL 126) EN 150 (EX-ARTIKEL 127) EG-VERDRAG EN ANDERE VERDRAGSBEPALINGEN MET RELEVANTIE VOOR ONDERWIJS ..</b>	<b>402</b>
4.1. <i>Verhouding tot artt. 40 (ex-artikel 49) e.v. en artt. 47 (ex-artikel 57) e.v.</i> .....	402
4.2. <i>Artikel 308 (ex-artikel 235) EG-Verdrag</i> .....	404
4.3. <i>Artikel 12 (ex-artikel 6)</i> .....	409
4.4. <i>Artikel 18 (ex-artikel 8A) e.v. EG-Verdrag</i> .....	412

<b>5. EVALUATIE VAN DE VERDRAGSWIJZIGING: CODIFICATIE, UITBREIDING OF INPERKING? .....</b>	<b>413</b>
--	------------

## HOOFDSTUK 9 ONDERWIJSBELEID NA 'MAASTRICHT'

<b>1. VOORBEREIDENDE BELEIDSDOCUMENTEN EN ACTIEPLANNEN.....</b>	<b>419</b>
1.1. Memoranda in de aanloop naar maastricht .....	419
1.2. Algemene beleidslijnen .....	423
1.3. Specifieke beleidslijnen .....	429
1.3.1. Intercultureel onderwijs .....	429
1.3.2. Kwaliteit .....	430
1.3.3. Mobiliteit .....	431
1.3.4. Beroepsopleiding .....	431
1.3.5. ICT in het onderwijs .....	433
1.3.6. Erkenning van diploma's .....	435
1.3.7. Levenslang leren .....	437
1.3.8. Extern beleid .....	437
1.4. Conclusie .....	438
<b>2. CONCRETE VERWEZENLIJKINGEN .....</b>	<b>438</b>
2.1. De actieprogramma's .....	439
2.1.1. Socrates .....	439
2.1.1.1. Inhoud en krachtlijnen .....	439
2.1.1.1.1. Erasmus .....	440
2.1.1.1.2. Comenius .....	442
2.1.1.1.3. Horizontale maatregelen .....	444
2.1.1.2. Achtergrond .....	445
2.1.1.2.1. Rechtsgrondslag .....	445
2.1.1.2.2. Comitologie .....	446
2.1.1.3. Budget .....	449
2.1.1.4. Externe dimensie .....	451
2.1.1.5. Uitvoering .....	451
2.1.2. Leonardo .....	452
2.1.2.1. Inhoud en krachtlijnen .....	452
2.1.2.2. Achtergrond .....	453
2.1.3. Jeugd .....	455
2.1.3.1. Inhoud en krachtlijnen .....	455
2.1.3.2. Achtergrond .....	456



2.1.4. Tweede generatie actieprogramma's .....	457
2.1.4.1. Socrates II .....	458
2.1.4.2. Leonardo II .....	461
2.1.4.3. Jeugd .....	462
2.2. Europees jaar .....	462
2.2.1. Europees Jaar voor onderwijs en scholing tijdens het gehele leven (1996) .....	462
2.2.2. Europees jaar van de talen 2001 .....	463
2.3. Extern beleid .....	465
2.3.1. Externe deelneming aan bestaande programma's .....	466
2.3.2. Tempus-programma .....	468
2.3.3. Samenwerking met andere landen .....	470
2.4. Kwaliteit .....	471
2.5. Mobiliteit .....	474
2.6. Beroepsopleiding .....	479
2.7. Ict in het onderwijs .....	480
2.8. Erkenning van diploma's .....	482
2.9. Varia .....	483
2.10. Nieuwe werkwijzen .....	487
<b>3. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN .....</b>	<b>488</b>

## HOOFDSTUK 10 OPNIEUW INTERGOUVERNEMENTELE SAMENWERKING

<b>1. DE SORBONNEVERKLARING .....</b>	<b>493</b>
1.1. Achtergrond .....	493
1.2. Inhoud .....	497
1.3. Draagwijdte .....	498
<b>2. DE BOLOGNAVERKLARING .....</b>	<b>501</b>
2.1. Achtergrond .....	501
2.2. Inhoud .....	502
2.3. Draagwijdte .....	506
2.4. Implementatie .....	508

3. ANALYSE .....	510
------------------	-----

**ALGEMENE CONCLUSIES**

**515**

**BIBLIOGRAFIE**

**523**

## VOORWOORD

Meer dan tien jaar geleden kreeg ik als één van de eersten de kans om te genieten van wat nog altijd de grootste verwezenlijking van het Europese onderwijsbeleid mag worden genoemd. Dankzij een Erasmusbeurs kon ik een semester aan een Italiaanse universiteit studeren. Dankzij een beurs, maar vooral dankzij professor Lenaerts, die ervoor gezorgd had dat die uitwisseling voor Leuvense rechtsstudenten al tijdens het eerste jaar dat het programma in voege was, kon plaatsgrijpen.

Die periode in het buitenland was eigenlijk het verre begin van wat vandaag hier voorligt als een proefschrift. In Italië leerde ik professor De Witte kennen, toen al dé specialist inzake Europees onderwijsrecht. Ik was ook blij en trots dat ik na mijn terugkeer assistent kon worden bij professor Lenaerts en nog meer dat ik mij mocht uitleven in het opvolgen van het Erasmusprogramma in de faculteit. De interesse die aldus gewekt werd leidde uiteindelijk naar onderzoek. Onder de deskundige leiding van professor Lenaerts en niet in het minst van professor Verstegen zette ik de eerste schuchtere stapjes in het kader van een onderzoek in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap. Opnieuw was het professor Lenaerts die me overtuigde door te gaan voor een doctoraal proefschrift. Professor Verstegen introduceerde me in de wereld van de 'onderwijsjuristen', en zo kwam ik ook in contact met professor De Groof. Deze laatste schakelde mij op zijn beurt in bij tal van projecten, waarin ik een schat aan ervaring opdeed.

Natuurlijk kon ook de persoon, die in Vlaanderen het meest actief is inzake vernieuwing in het hoger onderwijs, en zeer attent voor de Europese dimensie daarin, in de jury voor dit proefschrift niet ontbreken. Het is voor mij een eer dat Ere-rector Dillemans de taak op zich heeft willen nemen dit proefschrift mee te beoordelen.

## Voorwoord

Wie niet in de jury zetelen, maar minstens zo belangrijk waren voor de succesvolle beëindiging van dit project, zijn professor Raymaekers, mijn diensthoofd op het monitoraat, en mijn collega's daar. Samen met mijn familie en vrienden waren zij van nabij getuige van de ups en downs waarmee een dergelijke onderneming gepaard gaat, en zonder hun begrip en steun was het nooit gelukt.

Ik ben dan ook gelukkig dat ik al deze mensen, die me al zo lang van nabij volgen en steunen, vandaag eindelijk mijn proefschrift kan aanbieden.

Leuven, april 2001

## HOOFDSTUK 1 VOORWERP VAN HET ONDERZOEK

### 1. PROBLEEMSTELLING EN WERKHYPOTHESE

1. “*Si c'était à refaire, il faudrait commencer par l'enseignement*” is een gevleugelde uitspraak die doorgaans aan de Europese grondlegger Jean Monnet wordt toegeschreven<sup>1</sup>. Of de Europese integratie echter even ver gevorderd zou zijn wanneer men niet met economie maar met onderwijs was begonnen, is verre van zeker. Onderwijs is immers een sector waar traditie en mentaliteit erg doorwegen, en het vormt dan ook een zeer gevoelig domein wat internationale inmenging betreft<sup>2</sup>. Bij de oprichting van de Europese Gemeenschappen behoorde onderwijs alleszins niet tot het bevoegdheidspakket dat aan de Gemeenschappen werd overgedragen. De Gemeenschappen waren economische Gemeenschappen en onderwijs bleef, net zoals cultuur overigens, een materie waarvoor de Lid-Staten bevoegd bleven. Dit uitgangspunt bellette echter niet dat, naarmate de Europese integratie vorderde, steeds vaker op de wenselijkheid van een gemeenschappelijk onderwijsbeleid werd gewezen. Hiervoor bestonden verscheidene redenen. Enerzijds was het besef gegroeid dat een strikte scheiding tussen gecommunautariseerde domeinen als economie en tewerkstelling, en volledig of grotendeels nationaal gebleven sectoren als onderwijs en beroepsopleiding, niet langer houdbaar was<sup>3</sup>. Het was immers reeds gebleken dat talrijke maatregelen die in de context van het vrij personenverkeer werden genomen, een aanzienlijke weerslag hadden op de nationale onderwijsstelsels<sup>4</sup>. Vaak werd deze weerslag als niet-gewenste inmenging ervaren<sup>5</sup>. Wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag -zodat een maatregel met betrekking tot onderwijs steeds aan een ander, economisch verdragsartikel moest worden aangeknoopt- was er op Europees niveau ook weinig of geen plaats voor overwegingen van pedagogische of culturele aard<sup>6</sup>. Anderzijds ontstond

---

(1) Hoewel deze uitspraak van Monnet regelmatig wordt geciteerd (zie o.m. C. FRAZIER, *L'Education et la Communauté Européenne*, Paris, CRNS Droit, 1995, 11) is een rechtstreekse bron onbekend, en het is niet zeker of Monnet dit werkelijk ooit heeft beweerd. Overigens wordt hem in verband met cultuur dezelfde uitspraak toegeschreven (R. PICT, “Die ‘Kulturkompetenz’ durchbrechen”, *EA* 1987, 279).

(2) Zie o.m. H.C. JONES, “Education in the European Community”, *Address to the North of England Education conference*, Liverpool, 1983, geciteerd door G. NEAVE, *The EEC and Education*, Stoke-on-Trent, Trentham Books, 1988, 6; G. KLOSS, “Education Policy” in S. BULMER, S. GEORGE en A. SCOTT (eds.), *The United Kingdom and the EC Membership Evaluated*, Pinter, London, 1992, 239; P. LACHMANN, “Some Danish reflections on the Use of article 235”, *C.M.L.Rev.* 1981, 454.

(3) C. FRAZIER, *o.c.*, 13.

(4) S. CLUDIUS, *Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft für den Bereich der Bildungspolitik*, Frankfurt a.M., Lang, 1995, 201.

(5) Zie o.m. de argumenten van de Griekse regering in H.v.J. 15 maart 1988, *Commissie t. Helleense republiek*, zaak 147/86, *Jur.* 1988, 1648.

ongeveer tezelfdertijd de tendens om het economisch georiënteerde beleid van de Gemeenschappen aan te vullen met flankerend beleid op minder economisch getinte domeinen: onderwijs werd hierbij als één van de belangrijkste sectoren vermeld. Van het onderwijs werd op de eerste plaats een belangrijke bijdrage verwacht aan de Europese natievorming<sup>7</sup>. De overtuiging was immers gegroeid, dat in het belang van de Europese integratie de kennis van en het begrip voor Europa dienden te worden bevorderd, en met het oog hierop werd gestreefd naar het inbrengen van een 'Europese dimensie' in het onderwijs<sup>8</sup>.

2. Deze beide ontwikkelingen gaven aanleiding tot een veelheid aan communautaire initiatieven in de onderwijssector. Steeds omwille van de ontbrekende rechtsgrondslag nam het gemeenschapsoptreden allerlei vormen aan, gaande van niet-bindende resoluties, over richtlijnen en verordeningen in de context van het vrij werknemersverkeer tot financiële stimuleringsprogramma's. Ook het Hof van Justitie werkte met enkele grensverleggende uitspraken mee aan de creatie van een Europese onderwijsruimte. Wanneer we het aantal initiatieven en beslissingen inzake onderwijs in aanmerking nemen, lijkt het gerechtvaardigd om vanaf midden jaren '80 van de aanwezigheid van een echt Europees onderwijsbeleid te gewagen<sup>9</sup>. De *ad hoc*-basis waarop deze regels tot stand zijn gekomen bracht echter met zich mee dat niet kan worden gesproken van een beleid in de zin van een samenhangend geheel van maatregelen die volgens een vooraf bepaalde gedragslijn worden uitgevaardigd<sup>10</sup>. Overigens bleven vele in resoluties en andere wilsuitingen vastgelegde beleidsdoelstellingen dode letter bij gebrek aan adequate instrumenten om ze uit te voeren. Al deze overwegingen leidden er uiteindelijk toe dat er op de intergouvernementele conferentie van '90-'92<sup>11</sup> naar gestreefd werd een artikel in

---

(6) Dit was onder meer de belangrijkste kritiek op het Memorandum over het Hoger Onderwijs in de Europese Gemeenschap, COM (91) 349. Zie: *Welke toekomst heeft het hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap? Reacties op het Memorandum*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Onderwijs, opleiding en jeugdzaken, Studies nr. 2, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1993, 32-33.

(7) Zie "Constructing European citizenship through education and training" in *Accomplishing Europe through education and training*, Study Group on Education and Training, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Community, 1997, 51-62; K. SCHLEICHER, "Einleitung: Bildungspolitik im Kontext europäischer Entwicklungen" in K. SCHLEICHER (ed.), *Zukunft der Bildung in Europa. Nationale Vielfalt und Europäische Einheit*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1993, 18.

(8) Nicolaysen wijst erop dat de Gemeenschap niet in louter functionaliteit kan bestaan en nood heeft aan een positieve beeldvorming die verder gaat dan louter imagoverzorging. Hij spreekt in dat verband van de *Selbstdarstellung* van de Gemeenschap: G. NICOLAYSEN, "Die Bedeutung des Europarechts für das Bildungswesen", *RdJB* 1980, 409.

(9) Waar in deze studie sprake is van een Europees onderwijsbeleid, wordt, tenzij anders bepaald, het onderwijsbeleid van de Europese Gemeenschap bedoeld. Daarnaast bestaan er nog belangrijke Europese samenwerkingsinitiatieven inzake onderwijs van andere Europese organisaties, vooral de Raad van Europa, maar ook bijvoorbeeld de OESO. Zij worden in dit onderzoek in principe niet behandeld.

(10) B. DE WITTE, "Het Europees onderwijsrecht" in B. DE WITTE en A.C. ZIJDERVELD, *Europa en het onderwijs. Preadviezen voor de op 20 november 1992 te houden jaarvergadering van de vereniging voor onderwijsrecht*, (hierna genoemd: *Pre-advies*) Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 13 spreekt zelfs van de 'chaotische' ontwikkeling van de Europese rechtsregels en bevoegdheden inzake onderwijs.

(11) Over deze intergouvernementele conferentie zie W. DEVROE en J. WOUTERS, *De Europese Unie*, Leuven, Peeters, 1996, 23-39.

het Verdrag van Rome op te nemen waardoor eindelijk een duidelijke rechtsgrond zou worden bepaald voor gemeenschapsoptreden in het onderwijsdomein. De Lid-Staten, die zoals gezegd principieel erg terughoudend stonden tegenover Europese inmenging in onderwijs<sup>12</sup>, zagen in dat er reeds een *de facto* bevoegdheid gegroeid was, en dat deze evolutie grotendeels aan hun controle was ontsnapt<sup>13</sup>. Zij stemden in met een beperkte bevoegdheidsoverdracht aan de Gemeenschap, omdat die inderdaad vooral neerkwam op een codificatie van de bestaande praktijk. Tegelijk verzekerden zij zich ervan dat de grenzen van de bevoegdheid inzake onderwijs van de Gemeenschap uitdrukkelijk werden vastgelegd<sup>14</sup>.

3. Twee uitgangspunten domineerden de discussies over de gewenste gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs. Het werd wenselijk geacht dat een uitdrukkelijke gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs zou worden beheerst door het *subsidiariteitsbeginsel*. Het onderwijsbeleid diende in die optiek gesitueerd te blijven op een niveau dat zo dicht mogelijk bij de burger lag, wat betekende dat de Lid-Staten of hun voor onderwijs bevoegde deeltentiteiten de principiële bevoegdheid voor onderwijs behielden, met de Gemeenschap vooral in een aanvullende en ondersteunende rol. Daarnaast werd in elk geval een communautair onderwijsbeleid afgewezen dat op *harmonisatie* van het onderwijsbeleid van de Lid-Staten of van hun onderwijsstelsels was gericht. Harmonisatie werd verworpen omdat dit door velen werd beschouwd als een te vergaande vorm van communautaire inmenging in 'interne' aangelegenheden, waarbij fundamentele opties en waarden van het eigen nationale of regionale beleid in het gedrang zouden komen. Subsidiariteit daarentegen werd ingehaald als 'wondermiddel', dat garant zou staan voor het respect voor de eigenheid en verscheidenheid van de componenten van de Europese Unie<sup>15</sup>. De onderhandelingen resulteerden in de invoering in het Verdrag van een nieuw artikel 126 inzake onderwijs, en een artikel 127 inzake beroepsopleiding, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 hernummerd tot respectievelijk artikelen 149 en 150 EG-Verdrag. De tekst van deze basisartikelen luidt als volgt:

---

(12) Brouwer onderscheidt in zijn geschiedschrijving van het Europese onderwijsbeleid vier categorieën factoren die de terughoudendheid van de Gemeenschap op onderwijsgebied tijdens de eerste decennia van haar bestaan verklaren. Deze factoren zijn volgens hem van economische (crisis), juridische (ontbreken van een rechtsgrondslag), politieke (andere prioriteiten) en onderwijskundige (verschillen tussen onderwijssystemen) aard: J. BROUWER, *De Europese Gemeenschap en onderwijs. Geschiedenis van de samenwerking en het communautair beleid op onderwijsgebied (1951-1996)*, Baarn, BKR 1996, 58.

(13) Zie bijvoorbeeld D. COENS, "Europa wel bevoegd voor onderwijs" (Vrije Tribune), *De Standaard*, 8 november 1990, 7.

(14) "[...], the UK's main goal in this field during the intergovernmental conference of 1991 was to tie down, limit and clarify this competence": J. LONBAY, "The United Kingdom" in B. DE WITTE (ed.), *Opvattingen over Europees Onderwijsbeleid. De artikelen 126 en 127 EG-Verdrag vanuit Belgisch, Duits en Brits perspectief*, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Maastricht, 1 november 1995, 125 (hierna genoemd: *Rapport*).

(15) Deze opvattingen vonden vooral sterke aanhang in Duitsland: zie I. HOCHBAUM, "Nationales und Gemeinschaftliches Interesse. Die europäische Bildungspolitik vom Rom bis Maastricht", *RdJB* 1992, 513-516. Zie hierover ook *infra*, *Hoofdstuk 8, punt 1* (p. 355 e.v.).

Artikel 149 (ex-artikel 126) EG-Verdrag:

“1. De Gemeenschap draagt bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de Lid-Staten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun taalkundige en culturele verscheidenheid.

2. Het optreden van de Gemeenschap is erop gericht:

- de Europese dimensie in het onderwijs tot ontwikkeling te brengen met name door onderricht in en verspreiding van de talen der Lid-Staten;
- de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen, mede door de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken aan te moedigen;
- de samenwerking tussen de onderwijsinstellingen te bevorderen;
- uitwisseling te bevorderen van informatie en ervaring omtrent de gemeenschappelijke vraagstukken waarmee de onderwijsstelsels van de Lid-Staten worden geconfronteerd;
- de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma's voor jongeren en jongerenwerkers te bevorderen
- de ontwikkeling van het onderwijs op afstand te stimuleren.

3. De Gemeenschap en de Lid-Staten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake onderwijs bevoegde internationale organisaties, met name met de Raad van Europa.

4. Om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel neemt de Raad:

- volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, stimuleringsmaatregelen aan, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten,
- met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie, aanbevelingen aan.

Artikel 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag:

“1. De Gemeenschap legt inzake beroepsopleiding een beleid ten uitvoer waardoor de activiteiten van de Lid-Staten worden versterkt en aangevuld, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten voor de inhoud en het opzet van de beroepsopleiding.

2. Het optreden van de Gemeenschap is erop gericht

- de aanpassing aan de veranderingen in het bedrijfsleven te vergemakkelijken, met name door beroepsopleiding en omscholing;
- door verbetering van de initiële beroepsopleiding en van de bij- en nascholing
- de toegang tot de beroepsopleidingen te vergemakkelijken en de mobiliteit van opleiders en leerlingen, met name jongeren, te bevorderen;
- de samenwerking inzake opleiding tussen onderwijs- of opleidingsinstellingen en ondernemingen te bevorderen;
- de uitwisseling te bevorderen van informatie en ervaring omtrent gemeenschappelijke vraagstukken waarmee de opleidingsstelsels van de Lid-Staten worden geconfronteerd.

3. De Gemeenschap en de Lid-Staten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake beroepsopleiding bevoegde internationale organisaties.

4. De Raad neemt volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, maatregelen aan die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten.”<sup>16</sup>

---

(16) Dit laatste lid werd ingevoegd door het Verdrag van Amsterdam ter vervanging van de oorspronkelijke tekst die luidde: “De Raad neemt volgens de procedure van artikel 189C en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité, maatregelen aan die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten”.



4. De verwachting dat deze nieuwe artikelen een einde zouden maken aan de onzekerheid omtrent de draagwijdte van de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs, en dat de Gemeenschap anderzijds eindelijk over adequate instrumenten zou beschikken om haar beleid ten uitvoer te brengen<sup>17</sup>, werd echter slechts zeer gedeeltelijk ingelost. Dit werd onder meer veroorzaakt door het feit dat het nieuwe Verdrag uitgaat van het behoud van het zogenaamde *acquis communautaire*<sup>18</sup>. De uitdrukkelijke bevoegdheid inzake onderwijs is dan wel nieuw sinds 'Maastricht', ze vertrekt niet van een *tabula rasa*, maar moet ingepast worden in een ontwikkeling die al meer dan twee decennia bezig was<sup>19</sup>. Precies de zinsneden in de nieuwe artikelen die vorm geven aan de hoger vermelde bezorgdheden van de Lid-Staten inzake subsidiariteit en afwijzen van harmonisatie zijn zonder voorgaande in het Europese recht, en hun draagwijdte is nog steeds niet volledig duidelijk. De bevoegdheidsomschrijving inzake onderwijs is inderdaad negatief: de Gemeenschap krijgt het uitdrukkelijk verbod de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten (inzake onderwijs respectievelijk beroepsopleiding) te harmoniseren. Gelijkaardige toepassingsproblemen rijzen bij de interpretatie van het in artikel 5 (ex-artikel 3B) EG-Verdrag vastgelegde subsidiariteitsbeginsel<sup>20</sup>: in niet-exclusieve beleidsdomeinen mag de Gemeenschap enkel iets ondernemen, wanneer de Lid-Staten een doelstelling niet voldoende kunnen verwezenlijken en derhalve de Gemeenschap het beter kan. Wat dit in de concrete beleidspraktijk betekent, moet nog verder worden ingevuld. De vraag: "Wat kan en mag de Gemeenschap doen inzake onderwijs?" is dus vandaag meer dan ooit pertinent<sup>21</sup>.

5. Deze vaststelling wint aan kracht, wanneer men ziet dat de beperkingen aan de actiemogelijkheden die bestaan op grond van de artikelen 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag hebben geleid tot een bijna-stilstand op belangrijke onderdelen van het onderwijsbeleid. Zo is er sinds het Verdrag van Maastricht nauwelijks enige concrete vooruitgang geboekt inzake mobiliteit van studenten en docenten en het daarbij aansluitende probleem van de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken. Nochtans zijn dit precies aanlegenheden waarvoor de meerwaarde van een communautair optreden duidelijk is, en die dus eigenlijk de harde kern van het onderwijsbeleid van de Gemeenschap zouden moeten uitmaken. De beleidsdocumenten die hierover werden opgesteld bleven beperkt tot een analyse

---

(17) D. COENS, *Ibidem*.

(18) Artikel 2 (ex-artikel B), eerste alinea, vijfde streepje van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Zie C. CURTI GIALDINO, "Some reflections on the *acquis communautaire*", *C.M.L.Rev.* 1995, 1089-1121; W. DEVROE en J. WOUTERS, *o.c.*, 98-100.

(19) B. DE WITTE, *Pre-advies*, 13.

(20) Artikel 5 (ex-artikel 3B) EG-Verdrag.

(21) Dit mag o.m. blijken uit het feit dat steeds vaker initiatieven van de Commissie reeds in de voorbereidingsfase geblokkeerd worden door Lid-Staten die menen dat de Gemeenschap haar bevoegdheid overschrijdt. (Cfr. D. De Schrijver, Vlaams vertegenwoordiger in het Onderwijscomité).

van de problemen, zonder uitsluitel over de oplossing die eraan zou worden gegeven<sup>22</sup>. De situatie is nu zelfs zo dat sommige Lid-Staten ertoe verleid worden opnieuw oude paden te bewandelen. In de zogenaamde Sorbonne-verklaring<sup>23</sup> “voor een Europese architectuur van het hoger onderwijs” en de daarop volgende Bologna-verklaring<sup>24</sup> over een “Europese ruimte voor hoger onderwijs” kiezen de Lid-Staten opnieuw -zoals bij het begin van de ontwikkeling van een Europees onderwijsbeleid- voor niet-bindende intergouvernementele verklaringen, waarbij de Europese Gemeenschap in het algemeen en de Commissie in het bijzonder buiten spel worden gezet<sup>25</sup>. De Franse minister van Onderwijs Allègre verklaarde dat zulks gebeurde “om de extreem bureaucratische en trage Brusselse mechanismen te vermijden”<sup>26</sup>.

6. Het huidige onderzoek is er op gericht na te gaan over welke instrumenten de Gemeenschap nu beschikt om een beleid in de onderwijssector te voeren, maar poogt tevens vast te stellen waar deze beleidsinstrumenten zich situeren op het continuüm tussen ‘subsidiariteit’ enerzijds en ‘harmonisatie’ anderzijds. Uit de ontwikkelingen van de laatste jaren menen we *prima facie* te kunnen vaststellen dat -in tegenstelling tot wat door sommigen werd gehoopt<sup>27</sup> en door anderen gevreesd<sup>28</sup>- de invoering van een expliciete verdragsbevoegdheid niet de grote sprong voorwaarts voor het communautair onderwijsbeleid is geworden. Integendeel, het communautair onderwijsbeleid lijkt te worden gekenmerkt door een grote continuïteit tussen de periode voor en na Maastricht, of misschien zelfs door enige terugval. Onder het regime van het EEG-Verdrag gebeurden er harmonisaties in het onderwijs op grond van bepalingen inzake vrij personenverkeer. Verschillende opleidingen, vooral in de medische sector, werden volledig geharmoniseerd door middel van richtlijnen op grond van artikel 57, tweede

---

(22) Mededeling van de Commissie betreffende de erkenning van diploma's voor academische en beroepsdoeleinden, COM (94) 596 def. van 13 december 1994, *Bull. EG* 1994-12, I.2.224. Zie voor commentaar M. VERBRUGGEN, “De Mededeling van de Commissie betreffende de erkenning van diploma's voor academische en beroepsdoeleinden: een kritische evaluatie”, *TORB* 1995-96, 31-42 en Groenboek: Onderwijs-Opleiding-Onderzoek. De belemmeringen voor de transnationale mobiliteit, *Bull. EG* suppl.5/96, zie ook M. VERBRUGGEN, “The Commission's Green Paper ‘Education, Training, Research: the Obstacles for transnational mobility’: content and comment”, *Eur. J. Educ. Law Pol.* 1997, 41-48.

(23) *Déclaration conjointe sur l'harmonisation de l'architecture du système européen de l'enseignement supérieur*, ondertekend te Parijs op 25 mei 1998 door de ministers van Onderwijs van Groot-Brittannië, Italië, Duitsland en Frankrijk. (als bijlage).

(24) *The European Area for Higher Education*, ondertekend te Bologna op 19 juni 1999 door de ministers van onderwijs (of hun vertegenwoordigers) van 29 Europese landen. (als bijlage).

(25) In de Bolognaverklaring werd een verwijzing naar activiteiten “binnen het kader van de Europese Unie” geschrapt. (aldus N. Vercruyse, Administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs).

(26) Eigen vertaling: “L'objectif est de proposer une trame commune”, *Le Monde* 24/25 mei 1997, 7.

(27) Bijvoorbeeld door L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, *Uit het Verdrag betreffende de Europese Unie voortvloeiende veranderingen op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding en cultuur*, Reeks Europa van de Burger, nr. 4, Europees Parlement/Directoraat-generaal studiedienst, 1992, 14.

(28) Bijvoorbeeld door A. POSTMA, “Europa en het onderwijs” in A. POSTMA (ed.), *Europa en het onderwijs*, Verslag van het Lustrumcongres van de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht, Voorburg, 26 oktober 1992, 57-69.

lid EEG-Verdrag<sup>29</sup>. Ook de in het kader van het vrij werknemersverkeer uitgevaardigde richtlijn betreffende het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers had een rechtstreekse en harmoniserende invloed op de onderwijsinhoud<sup>30</sup>. Anderzijds is de positieve actie die werd uitgevaardigd op grond van artikel 128 EEG-Verdrag, het toenmalige 'basisartikel' inzake onderwijs en beroepsopleiding, vrij zacht gebleven, en bleef ze waarschijnlijk toen al binnen de grenzen die het Verdrag nu aan het communautaire onderwijsbeleid oplegt. De gelijkenis met de situatie vandaag is frappant: ook na de invoering van een specifiek onderwijsartikel in het Verdrag blijven immers andere verdragsartikelen de voornaamste mogelijkheid bieden tot ingrijpen in het onderwijsbeleid van de Lid-Staten. De mogelijkheden voor de Gemeenschap om op grond van artikel 149 (ex-artikel 126) EG-Verdrag op te treden zijn anderzijds zo beperkt, dat het wegens het ontbreken van adequate beleidsinstrumenten nog steeds onmogelijk is de vooropgezette doelstellingen te bereiken. In het nu volgende onderzoek zal deze werkhypothese getoetst worden aan de verschillende ontwikkelingen inzake communautair onderwijsbeleid voor en na 'Maastricht'.

## 2. PRECISERING VAN HET ONDERZOEK - BEGRIPSOMSCHRIJVING

### 2.1. BELANG VAN DE RECHTSGRONDSLAG

7. "*Competence is inextricably linked with legal base*"<sup>31</sup>. Met deze woorden drukt Weatherhill zeer kernachtig uit wat tot vandaag steeds de rode draad is geweest in de ontwikkeling van een Europees onderwijsbeleid: het bevoegdheidsprobleem<sup>32</sup>. Toen Robert Schuman op 9 mei 1950 zijn beroemde toespraak hield waarbij hij opriep tot een integratie van de Frans-Duitse kolen- en staalsector, zag hij dit naar verluidt reeds als een eerste stap naar een Europese federatie waarbij samenwerking en solidariteit zich ook zouden uitstrekken naar andere, niet-economische sectoren<sup>33</sup>. Bij de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal<sup>34</sup> in 1951 en de Europese Economische Gemeenschap<sup>35</sup> en de Europese Gemeen-

---

(29) Cfr. *infra*, Hoofdstuk 6, punt 3 (p. 271 e.v.).

(30) Cfr. *infra*, Hoofdstuk 3, punt 3.1.1.2. (p. 140 e.v.).

(31) S. WEATHERHILL, *Law and Integration in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 53.

(32) Zie bijvoorbeeld J. FIELD, *European Dimensions. Education, Training and the European Union*, Londen / Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers, 1998, 25-55; G. SCHINK, *Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und "Policy Entrepreneurs". Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung*, Baden-Baden, Nomos, 1993, 48-51.

(33) Zie *Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950 à 1982*, Luxemburg, Europees Parlement, Institutionele Commissie, 1982, 38. Ook D. EDWARD, "The relevance of the Schuman Declaration for the year 2000", Schuman lecture, Oslo, 10 mei 1993, 12 p. en S. WEATHERHILL, *o.c.*, 8.

(34) Afgekort EGKS-Verdrag; goedgekeurd bij wet van 25 juni 1952, B.S. 6 augustus 1952 en 25-26 augustus 1952.

(35) Goedgekeurd bij wet van 2 december 1957, B.S. 25 december 1957 (hierna ook genoemd: Verdrag van Rome); gewijzigd door de Europese Akte van 17 en 20 februari 1986, B.S. 28 januari 1987 en door het Verdrag

schap voor Atoomenergie<sup>36</sup> in 1957 werd enkel overeenstemming bereikt over de eerste stap, economische integratie, en de drie Verdragen hebben bijgevolg uitsluitend een economische finaliteit<sup>37</sup>. Van de verdragsteksten zijn geen officiële voorbereidende werken bekend<sup>38</sup>, maar alles wijst erop dat onderwijs, als onderdeel van de nationale cultuur, als de onaantastbare 'persoonlijke levenssfeer' van de Lid-Staten beschouwd werd<sup>39</sup>. Voor onderwijs bestond er overigens op dat moment reeds een instrument voor multilaterale internationale samenwerking, weliswaar op intergouvernementele basis: de Raad van Europa en binnen die organisatie meer in het bijzonder de Raad voor Culturele Samenwerking<sup>40</sup>.

8. Het belang van het ontbreken van één of meerdere artikelen inzake onderwijs in de Verdragen die aan de Gemeenschap ten grondslag lagen<sup>41</sup> voor de ontwikkeling van het Europees onderwijsbeleid, kan moeilijk worden overschat, vooral met het oog op het rechtskarakter van de Gemeenschap als internationale organisatie. De relatie tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten, hoewel op grond van internationaal recht tot stand gekomen, wordt -voor die materies waarop het gemeenschapsrecht van toepassing is- niet meer beheerst door de regels van internationaal recht<sup>42</sup>. De Gemeenschap<sup>43</sup> is een organisatie met supranationaal karakter<sup>44</sup>: elke

---

betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, B.S. 28 november 1992 (afgekort VEU, hierna ook genoemd: Verdrag van Maastricht) en door het Verdrag van Amsterdam, houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, ondertekend te Amsterdam op 2 oktober 1997, PB. C. 10 november 1997, 340/1-310. De afkorting EEG-Verdrag verwijst naar de oorspronkelijke tekst van het Verdrag (inclusief de wijzigingen aangebracht door de Europese Akte) terwijl de term EG-Verdrag verwijst naar het Verdrag zoals het bestaat na de wijziging in 1992 door het Verdrag van Maastricht (inclusief de wijzigingen aangebracht door het Verdrag van Amsterdam, tenzij anders vermeld).

(36) Afgekort EGA-Verdrag; goedgekeurd bij wet van 2 december 1957, B.S. 25 december 1957.

(37) Nochtans vermeldde de preambule van het Verdrag van Rome "een steeds hechtere Unie" als uiteindelijk doel (en de preambule van het EGKS-Verdrag bevatte een gelijkaardige zinsnede), wat er volgens sommigen op wijst dat ook de oorspronkelijke Verdragen de zuivere economische finaliteit overschreden: U. EVERLING, "Gestaltungsbedarf des Europäischen rechts", *EuR* 1987, 316.

(38) U. EVERLING, "Probleme atypischer Rechts- und Handlungsformen bei der Auslegung der Europäischen Gemeinschaftsrechts" in R. BIEBER en G. RESS (Eds.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 426.

(39) W. BUSS, "7 Jahre bildungspolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Gemeinschaft: Erfolge und Misserfolge" in H. SCHMIDT-WENZEL (ed.), *Bildungspolitik in der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1980, 18.

(40) European Cultural Convention, ondertekend te Parijs op 19 december 1954. Voor de tekst, evenals uitgebreide en actuele informatie over de activiteiten van de Raad van Europa op onderwijsgebied raadplege men de website van deze instelling: [<http://culture.coe.fr/edu/eng/edulist.html>]. Verder verscheen hierover onder meer *Leren voor het leven: het werk van de Raad van Europa op onderwijsgebied*, Straatsburg, 1986, 54 pp. Ook H.J. BLANKE, *Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft*, Keulen e.a., Carl Heymanns Verlag, 7-18 gaat vrij uitgebreid in op de activiteiten van de Raad van Europa inzake onderwijs.

(41) Over de samenhang tussen de Verdragen zie H. LINTHORST, "The Merger of the European Communities", *C.M.L.Rev.* 1965-66, 397-419 en in het algemeen K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, Londen, Sweet and Maxwell, 1999, 12-15.

(42) Zie H.v.J., *Polydor t. Harlequin Record Shops*, zaak 270/80, *Jur.* 1982, 348-349, r.o. 14-20; H.v.J., Advies 1/91, *Ontwerp-akkoord tussen de Gemeenschap en de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie tot instelling van een Europese Economische Ruimte*, *Jur.* 1991, I-6101-6102 waar het Hof onder meer een verschillende interpretatie geeft aan bepalingen van het EG-Verdrag en corresponderende bepalingen in internationale akkoorden die door de Gemeenschap zijn gesloten.

Lid-Staat heeft bij toetreding geheel of gedeeltelijk afstand gedaan van een aantal bevoegdheden, en heeft deze aan de Gemeenschap overgedragen<sup>45</sup>. Voor die sectoren waarvoor bevoegdheden zijn overgedragen, kan de Gemeenschap besluiten uitvaardigen die zowel voor de Lid-Staten als voor hun onderhorigen bindend zijn. Dit geldt eveneens voor beslissingen die niet met eenparigheid van stemmen, maar met een -al dan niet bijzondere- meerderheid<sup>46</sup> werden aangenomen. De Lid-Staten zijn in het gemeenschapsrecht ook aan een veel strengere supervisie onderworpen dan in het klassieke internationaal publiek recht. In het gemeenschapsrecht beschikt men immers over een aantal procedures om te bepalen of er eventueel inbreuken op het gemeenschapsrecht zijn gepleegd, en of er sancties moeten worden opgelegd<sup>47</sup>. Het grote verschil tussen de Gemeenschap en andere bij verdrag opgerichte internationale organisaties ligt vooral hierin dat in het gemeenschapsrecht de Lid-Staten niet langer de vrijheid bezitten om de positie van het gemeenschapsrecht ten opzichte van het nationaal recht te bepalen. Nationale rechtscolleges dienen inderdaad gemeenschapsrecht automatisch toe te passen, ook in de context van het nationaal recht. De Europese Gemeenschap vormt dan ook niet zozeer een aparte rechtsorde ten opzichte van die van de Lid-Staten, het gaat veeleer om onderling verweven rechtsorden<sup>48</sup>. De afstand van soevereiniteit<sup>49</sup> aan de Gemeenschap is in

(43) De Europese Unie in zijn geheel is minder supranationaal dan de Gemeenschap *sensu stricto*. De tweede (VEU, Titel V) en derde pijler (VEU, Titel VI) zijn intrinsiek intergouvernementeel van aard. K. LENAERTS, "De Europese Unie, doel of middel?", *R.W.* 1998-99, 689, voetnoot 9. Dit wordt evenwel enigszins genuanceerd door B. MEYRING, "Intergovernmentalism and Supranationality: Two Stereotypes for a Complex Reality", *E.L.Rev.* 1997, 221-247.

(44) K. LENAERTS, "De Europese Unie: doel of middel", *l.c.*, 689-692 beschrijft hoe supranationaliteit evolueerde van middel om de doelstellingen van de communautaire rechtsorde te verwezenlijken, naar een waarde of doel op zich. Zie ook J. SHAW, "The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union", *E.L.Rev.* 1997, 554-572. Over definitie en draagwijdte van het begrip supranationaliteit zie K. VON LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Leiden, Sijthoff, 1970, 178 pp.; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 16 sommen kort de voornaamste kenmerken op van supranationaliteit (onder verwijzing naar de vorige auteur, 45-61). Vgl. H. SCHERMERS en N. BLOKKER, *International Institutional Law. Unity within diversity*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1995, 41-42 en P. HAY, *Federalism and Supranational Organisations, Patterns for New Legal Structures*, Urbana/Londen, University of Illinois Press, 1966, 30-34, die nog een aantal bijkomende kenmerken onderscheiden. Zie ook J.H. WEILER, "The Community System: the Dual Character of Supranationalism", *Y.E.L.* 1981, 267-306 en C.N. KAKOURIS, "La relation de l'ordre juridique communautaire avec les ordres juridiques des Etats membres (Quelques réflexions parfois peu conformistes)" in E. CAPOPORTI e.a. (eds.), *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 314-346.

(45) "In de Costa-Enel zaak bepaalde het Hof: "Overwegende [...] dat [...] de Lid-Staten [...] hun soevereiniteit, zij het op een beperkt terrein, hebben begrensd en derhalve een rechtssysteem in het leven hebben geroepen, dat bindend is zowel voor hun onderdanen als voor henzelf" (eigen cursivering): H.v.J. 15 juli 1964, *Costa t. E.N.E.L.*, zaak 6/64, *Jur.* 1964, 1218. Zie ook H.v.J. 5 februari 1963, *Van Gend en Loos t. Nederlandse Administratie der Belastingen*, zaak 26/62, *Jur.* 1963, 23. Vergelijk met Advies 1/91, *Ontwerp-akkoord tussen de Gemeenschap en de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie tot instelling van een Europese Economische Ruimte*, *Jur.* 1991, I-6071 waar het Hof spreekt over een beperking van de soevereiniteit in een steeds ruimer domein.

(46) Over de verschillende soorten meerderheden bij de besluitvorming zie artikel 205 (ex-artikel 148) EG-Verdrag.

(47) Zie o.m. artikel 220 (ex-artikel 164) EG-Verdrag, artikelen 226 (ex-artikel 169) tot 244 (ex-artikel 187) EG-Verdrag. K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 18.

(48) H.v.J. 15 juli 1964, *Costa t. E.N.E.L.*, zaak 6/64, *Jur.* 1964, 593-594. K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 20.

(49) Over de theoretische achtergrond van de problematiek van afstand van soevereiniteit zie B. DE WITTE, "Sovereignty and European integration: The Weight of Legal Tradition", *MJ* 1995, 145-152; P. KIRCHOF, "The



elk geval zeer verregaand, en het hoeft dan ook niet te verwonderen dat er aan de definiëring van de overgedragen bevoegdheden zeer veel belang wordt gehecht<sup>50</sup>: de bevoegdheid van de Gemeenschap perkt deze van de Lid-Staten immers in, en sluit ze in sommige gevallen zelfs helemaal uit<sup>51</sup>. Eens een communautaire regeling voor een bepaald probleem uitgewerkt, kan een Lid-Staat geen tegenstrijdige nationale wetgeving meer uitvaardigen<sup>52</sup>.

9. Precies omdat de overdracht van soevereiniteit verregaande implicaties heeft, bezit de Gemeenschap geen algemene wetgevende bevoegdheid die ze naar believen kan aanwenden bij het ontplooiën van haar activiteiten. Het Verdrag van Rome is veeleer geconcipieerd als een opsomming van uitdrukkelijk overgedragen bevoegdheden, waarbij elk artikel bepaalt wat de doelstelling van die bevoegdheid is, welke instelling deze bevoegdheid uitoefent, volgens

---

Balance of Powers Between National and European Institutions", *E.L.Rev.* 1999, 226 spreekt niet zozeer over afstand van soevereiniteit maar over 'gezamenlijke uitoefening' van soevereiniteit door de Gemeenschap en de Lid-Staten.

(50) Getuige hiervan de grote belangstelling die voor het probleem aan de dag gelegd wordt door de doctrine, zie o.m. R. BARENTS, "The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation", *C.M.L.Rev.* 1993, 85-109; R. BIEBER, "On the Mutual Completion of Overlapping Legal Systems: The Case of the European Communities and the National Legal Orders", *E.L.Rev.* 1988, 147-158; K. ST. C. BRADLEY, "The European Court and the Legal Basis of Community Legislation", *E.L. Rev.* 1988, 379-402 en "L'arrêt dioxyde de titane: un jugement de Salomon?", (noot bij H.v.J. 11 juni 1991, zaak C-300/89), *Cah. dr. eur.* 1992, 602-630; A. DASHWOOD, "The Limits of European Community Powers", *E.L.Rev.* 1996, 113-128; N. EMILIOU, "Opening Pandora's Box: The Legal Basis of Community Measures Before the Court of Justice", *E.L.Rev.* 1994, 488-507; J.H. KAISER, "Grenzen der EG-Zuständigkeit", *EuR* 1990, 97-118; en B. PETER, "La base juridique des actes en droit communautaire", *R.M.C.U.E.* 1994, 324-333. De vraag naar de grenzen van de gemeenschapsbevoegdheden rijst vooral in de "grijze zone" van de gemeenschapsbevoegdheden, waar de nationale autoriteiten nog wel de principiële bevoegdheid bezitten, maar rekening moeten houden met de grenzen opgelegd door het Gemeenschapsrecht (J.M.E. LOMAN, K.J.M. MORTELMANS en H.H.G. POST, *De Europese Gemeenschappen en cultuurbeleid. Een juridische analyse*, Zeist, Kerckebosch, 1989, 6-8). Zie met name: G. DESOLRE, "Compétence de la Communauté en général et de la Commission en particulier en matière de politique migratoire vis-à-vis des Etats-tiers", *Cah. dr. eur.* 1990, 453-464; C. FLAESCH-MOUGIN, "Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne: à la recherche d'une politique extérieure de l'Union", *Cah. dr. eur.* 1993, 351-398; E. GRABITZ, "Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaften: Ziele und Kompetenzen", *EuR* 1977, 217-239; K. LENAERTS, "Erasmus: Legal basis and Implementation" in B. DE WITTE (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 113-125; F. MASSART-PIERARD, "Limites et enjeux d'une politique culturelle pour la Communauté européenne", *R.M.C.* 1986, 34-40; H.J. RABE, "Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes", *EuR* 1987, 177-182; M. VERBRUGGEN, "Europa wél bevoegd voor onderwijs?", *TORB* 1991-92, 131-141.

(51) Zie met name artikel 133 (ex-artikel 113) EG-Verdrag en artikel 102 Toetredingsakte van 1972 (Verdrag van 22 januari 1972 tussen de Lid-Staten der Europese Gemeenschappen, het Koninkrijk Denemarken, Ierland, het Koninkrijk Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland betreffende toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland, het Koninkrijk Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, *PB. L.* 1972, 73/5).

(52) H.v.J. 9 maart 1978, *Administratie van de Staatsfinanciën t. Simmenthal*, zaak 106/77, *Jur.* 1978, 644, r.o. 21. Dit fenomeen correspondeert met wat in het constitutioneel recht van de Verenigde Staten de 'pre-emption' wordt genoemd: zie K. LENAERTS, *Le juge et la constitution aux Etats-Unis d'Amerique et dans l'ordre juridique européen*, Brussel, Bruylant, 1988, 167-174 en 525-566. Zie ook E.D. CROSS, "Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis", *C.M.L.Rev.* 1992, 875-882; A. FURRER, "The Principle of pre-emption in European Union Law" in G. WINTER (ed.), *Sources and Categories of European Union Law. A Comparative and Reform Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1996, 534 en G. SOARES, "Pre-emption, Conflicts of Powers and Subsidiarity", *E.L.Rev.* 1998, 132-145.

welke procedure en met welke instrumenten<sup>53</sup>. Hoewel een internationale organisatie *sui generis* geldt ook voor de Gemeenschap het zogenaamde specialiteitsbeginsel, wat betekent dat een internationale organisatie enkel die bevoegdheden bezit die het oprichtingsverdrag toekent<sup>54</sup>. Sinds het Verdrag van Maastricht werd dit 'beginsel van toegewezen bevoegdheid', dat voorheen reeds door de doctrine uit het verdragstelsel werd afgeleid<sup>55</sup>, als uitdrukkelijk bevoegdheidsverdelingsprincipe in het Verdrag opgenomen. Artikel 5 (ex-artikel 3B) EG-Verdrag geeft nu expliciet de verdeling van bevoegdheden binnen de Gemeenschap weer en bepaalt:

"De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.

Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheden vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken."

De tweede en derde alinea van dit artikel betreffen het subsidiariteits- respectievelijk het evenredigheidsbeginsel en bepalen wanneer en hoe de Gemeenschap mag optreden in geval een materie principieel binnen de toepassingssfeer van het Verdrag valt. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk worden deze beide basisbeginselen uitvoerig behandeld<sup>56</sup>. Het in de eerste alinea van dit artikel verwoorde beginsel van de toegewezen bevoegdheden bepaalt of een materie binnen de toepassingssfeer van het Verdrag valt, en heeft onder meer tot gevolg dat elk optreden van de Gemeenschap moet steunen op een rechtsgrond die in het Verdrag wordt vermeld<sup>57</sup>. Elke maatregel die van de Gemeenschap uitgaat moet derhalve verwijzen

---

(53) A. DASHWOOD, *o.c.*, 116.

(54) J. SHAW, *International Law*, Cambridge, University Press, 1997, 915-916.

(55) Met name uit de uitspraken van het Hof van Justitie in de zaken Van Gend & Loos en Costa/Enel (*hoger geciteerd*) waarin het Hof had bepaald dat er afstand van soevereiniteit op een beperkt terrein had plaatsgevonden. Tevens werd verwezen naar artikel 6 EGKS-Verdrag, waarin wordt bepaald dat elke instelling optreedt 'in het kader van haar bevoegdheden': AG Lagrange verwees in dit verband naar "de toepassing van het in het internationaal publiekrecht bekende specialiteitsbeginsel", conclusies bij *Algera e.a. t. Gemeenschappelijke Vergadering*, zaak 7/56 en 3-7/57, *Jur.* 1957, 170. Zie P. VAN NUFFEL, *De rechten van de nationale overheden in het Europees recht: een kritisch onderzoek van de constitutionele beginsel die de beleidsruimte van nationale overheden beschermen tegen de gemeenschapsoverheid*, Dissertatie, Leuven, 1999, 88. (hierna genoemd: *Dissertatie*)

(56) Zie punt 2.4. (p. 55 e.v.).

(57) R.H. LAUWAARS, *Lawfulness and Legal Force of Community Decisions*, Leiden, Sijthoff, 1973, 56-105; K. LENAERTS, *o.c.*, 346-349 en 357-362; R. BIEBER, *o.c.*, 147-158; K.S.C. BRADLEY, "The European Court and the Legal Basis of Community Legislation", *E.L.Rev.* 1988, 379-402; K.S.C. BRADLEY, "L'arrêt dioxyde de titane: un jugement de Salomon?", noot bij H.v.J. 11 juni 1991, zaak C-300/89), *Cah. dr. eur.* 1992, 609-630; R. BARENTS, *o.c.*, 85-109; B. PETER, *o.c.*, 324-333; K. LENAERTS en P. VAN YPERSELE, "Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3B du traité CE", *Cah. dr. eur.* 1994, 13-30 en 35-44; M. O'NEILL, "The Choice of Legal Basis: More than a Number", *Ir. J.E.L.* 1994, 44-58 en N. EMILIOU, "Opening Pandora's Box: the Legal Basis of Community Measures Before the Court of Justice", *E.L.Rev.* 1994, 488-507.

naar één of meer verdragsartikelen, die de bevoegdheidssfeer van de Gemeenschap aflijnen en eventueel vermelden welk beleidsinstrument kan worden aangewend en welke besluitvormingsprocedure moet worden gevolgd. Sommige van deze verdragsbepalingen zijn uiterst specifiek -bijvoorbeeld artikel 47 (ex-artikel 57) EG-Verdrag dat het uitoefenen van zelfstandige beroepen vergemakkelijkt wil zien door de aanneming van coördinerende richtlijnen met het oog op de onderlinge erkenning van diploma's- terwijl andere bepalingen dan weer zeer algemeen zijn -bijvoorbeeld artikel 95 (ex-artikel 100A) EG-Verdrag betreffende de verwezenlijking van de gemeenschappelijke en interne markt- waarvoor de Raad niet nader gedefinieerde 'maatregelen' moet vaststellen. De rechtsgrond waarop een gemeenschapsoptreden wordt gesteund heeft bijgevolg belangrijke gevolgen en betekent inderdaad 'meer dan een zomaar een getal'<sup>58</sup>.

### 2.1.1. VERTICALE BEVOEGDHEIDSVERDELING

10. De rechtsgrond bepaalt op de eerste plaats de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten, de zogenaamde 'verticale bevoegdheidsverdeling'. Wanneer er geen rechtsgrond wordt gevonden in het Verdrag die de Gemeenschap bevoegd maakt om op te treden, dan behoort een dergelijk optreden tot de residuaire bevoegdheid van de Lid-Staten. Theoretisch vormen de nationale bevoegdheden immers de regel en de communautaire bevoegdheden de uitzondering<sup>59</sup>. Tot aan het Verdrag van Maastricht was er geen enkel verdragsartikel dat rechtstreeks op onderwijs betrekking had, zodat de Gemeenschap in principe niet beschikte over een bevoegdheid inzake onderwijs<sup>60</sup>. Het beginsel van de toegewezen bevoegdheden en de beperkingen die daaruit voortvloeien werden echter in aanzienlijke mate gemilderd door een dynamische uitlegging door het Hof van Justitie van de bevoegdheidsbepalingen in het Verdrag. Zo heeft het Hof van Justitie al vroeg erkend dat, wanneer een bepaald verdragsartikel niet uitdrukkelijk de nodige middelen ter beschikking stelt om de doelstellingen van de materiële bevoegdheid te realiseren, de gemeenschapsbevoegdheid ook die bijkomende middelen impliceert<sup>61</sup>. Naast deze *impliciete middelen* ter verwezenlijking van

---

(58) M. O'NEILL, *o.c.*, 44

(59) Zie de "Algemene aanpak van de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en van artikel 3B EG-Verdrag door de Raad", goedgekeurd door de Europese Raad van 11 en 12 december 1992 te Edinburgh, *Bull. EG-Verdrag*, 1992/12, I.15. In veel niet-unitaire staten hanteert men daarentegen de techniek van opsomming van exclusief dan wel concurrent aan het ene respectievelijk het andere beleidsniveau toegewezen materies: J.H. WEILER, "The Transformation of Europe", *Y.L.J.* 1991, 2432. Dat er in de gemeenschapscontext alleen aan de Gemeenschap bevoegdheden worden toegewezen, vormt een zekere waarborg inzake het behoud van beleidsruimte voor de Lid-Staten: P. VAN NUFFEL, *Dissertatie*, 91.

(60) P. LACHMANN, *l.c.*

(61) H.v.J. 31 maart 1971, *Commissie t. Raad*, zaak 22/70, *Jur.* 1971, 263. In dit zogenaamde AETR-arrest bepaalde het Hof dat indien de Gemeenschapsinstellingen bevoegd waren op het interne vlak, dit ook deze bevoegdheden impliceerde op het externe vlak. Tevens H.v.J. 26 april 1977, *Ontwerp-akkoord betreffende de instelling van een Europees oplegfonds voor de binnenscheepvaart*, advies 1/76, *Jur.* 1977, 754-755, r.o. 3. Over de laatste ontwikkelingen in verband met de 'implied powers' doctrine en de mate waarin de Lid-Staten hun ex-





een erkende materiële bevoegdheid van de Gemeenschap beschikt de Gemeenschap ook over *impliciete bevoegdheden*, wanneer deze een noodzakelijke aanvulling van een uitdrukkelijke bevoegdheid vormen<sup>62</sup>. Wel moet in dit geval de nauwe band tussen de uitdrukkelijke en de impliciete bevoegdheid aangetoond worden door objectieve redenen die onderworpen zijn aan toetsing door het Hof<sup>63</sup>. In een dergelijk geval bepaalt de verdragsbepaling die de uitdrukkelijke bevoegdheid verleent, de besluitvormingsprocedure die moet worden gevolgd bij het nemen van maatregelen op grond van die bevoegdheid<sup>64</sup>. Ook hier geldt echter dat, wanneer de nodige middelen om de ditmaal impliciete bevoegdheid te verwezenlijken, niet in het ten grondslag liggend verdragsartikel werden verschaft, eveneens op impliciete middelen een beroep kan worden gedaan<sup>65</sup>. Tenslotte bevat artikel 308 (ex-artikel 235) EG-Verdrag nog een aanvullende bevoegdheidsgrond om “*in het kader van de gemeenschappelijke markt, één der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat het Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet*”<sup>66</sup>. Men kan zich slechts op dit verdragsartikel beroepen, wanneer een optreden noodzakelijk is voor de verwezenlijking van één van de doelstellingen van het Verdrag, terwijl daarentegen nergens in het Verdrag daartoe de expliciete of impliciete rechtsgrond is toegekend<sup>67</sup>. Hoewel dit artikel verscheidene malen gebruikt is voor het nemen van maatregelen die in feite tot een uitbreiding van de communautaire actiesfeer hebben geleid<sup>68</sup>, onder meer ook met betrekking tot bepaalde aspecten van het onderwijs<sup>69</sup>, is de aanwendingsmogelijkheid van dit artikel toch niet onbeperkt. Geruime tijd is men van oordeel

---

terne bevoegdheden behouden wanneer de Gemeenschap op dat terrein actief wordt, zie onder meer A. MAUNNU, “The Implied External Competence of the European Community after the ECJ Opinion 1/94: Towards Coherence or Diversity?”, *LIEI* 1995, 115-128; S. STADLMEIER, “Die ‘Implied Powers’ der Europäischen Gemeinschaften”, *A.J.P.I.L.* 1997, 353-388.

(62) H.v.J. 7 juli 1992, *Europees Parlement t. Raad*, zaak C-295/90, *Jur.* 1992, I-4235-4236, r.o. 18-20. Ook H.v.J. 3 juli 1974, *Casagrande t. Landeshauptstadt München*, zaak 9/74, *Jur.* 1974, 778-779, r.o. 4-6. Zie in het algemeen: C. DENYS, *Impliciete bevoegdheden in de EEG: een onderzoek naar de betekenis van de ‘implied powers’*, Maklu, Antwerpen, 1990, 321.

(63) H.v.J. 9 juli 1987, *Duitsland, Frankrijk, Nederland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk t. Commissie*, gevoegde zaken 281/85, 283-285/85 en 287/85, *Jur.* 1987, 3253-3254, r.o. 16-17.

(64) Zaak C-295/90, *hoger geciteerd*.

(65) Gevoegde zaken 281/85, 283-285/85 en 287/85, *hoger geciteerd*, r.o. 27-29.

(66) Een gelijkaardige ‘opvangbevoegdheid’ bestaat in het EGKS-Verdrag (artikel 95) en het EGA-Verdrag (artikel 203).

(67) H.v.J. 12 november 1996, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak C-84/94, *Jur.* 1996, I-5755; H.v.J. 26 maart 1987, *Commissie t. Raad*, zaak 45/86, *Jur.* 1987, 1520, r.o. 13; H.v.J. 30 mei 1989, *Commissie t. Raad*, zaak 242/87, *Jur.* 1989, 1425; H.v.J. 11 juni 1991, *Verenigd Koninkrijk e.a. t. Raad*, gevoegde zaken C-51/89, C-90/89 en C-94/89, *Jur.* 1991, I-2757; H.v.J. 12 juli 1973, *Hauptzollamt Bremerhaven t. Massey Ferguson*, zaak 8/73, *Jur.* 1973, 907-908, r.o. 3; H.v.J. 31 maart 1971, *Commissie t. Raad*, zaak 22/70, *Jur.* 1971, 283, r.o. 95. Zie over artikel 308 (ex-artikel 235) EG-Verdrag algemeen: I. SCHWARTZ, “Article 235 and law-making powers in the European Community”, *I.C.L.Q.* 1978, 614-628; en voor de recentste ontwikkelingen M. BUNGENBERG, *Art. 235 EGV nach Maastricht. Die Auswirkungen der Einheitlichen Europäischen Akte und des Vertrages über die Europäische Union auf die Handlungsbefugnis des Art. 235 EGV (Art. 398 n. F.)*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 315.

(68) F. TSCHOFEN, “Article 235 of the Treaty establishing the European Economic Community: Potential Conflicts Between the Dynamics of Lawmaking and National Constitutional Principles”, *Mich. J.I.L.* 1991, 474-476.

(69) Met name voor de uitvaardiging van de eerste mobiliteitsprogramma’s, cfr. *infra* Hoofdstuk 5 (p. 219 e.v.).

geweest dat de beslissing over de noodzakelijkheid van een optreden discretionair aan de Raad -die hierover bij eenparigheid besliste- toekwam<sup>70</sup>. Het Hof heeft echter beslist dat dit artikel niet kan gebruikt worden *“om het toepassingsgebied van de gemeenschapsbevoegdheden uit te breiden buiten het algemeen kader van de verdragsbepalingen in het algemeen en de bepalingen die de taken en de bevoegdheden van de Gemeenschap definiëren in het bijzonder”*<sup>71</sup>.

11. Behalve voor de sectorale bevoegdheden, waarbij de gehele of gedeeltelijke verantwoordelijkheid voor een domein aan de Gemeenschap werd overgedragen<sup>72</sup>, is de bevoegdheidstoewijzing aan de Gemeenschap vooral functioneel. Dit houdt in dat de gemeenschapsbevoegdheid gedefinieerd wordt aan de hand van in het Verdrag geformuleerde doelstellingen die moeten worden bereikt<sup>73</sup>. Naast de specifieke doelstellingen van de afzonderlijke verdragsbepalingen, bevat het Verdrag in zijn artikel 2 een opsomming van de algemene doelstellingen van de Gemeenschap<sup>74</sup>. In het EEG-Verdrag luidde dit als volgt<sup>75</sup>:

“De Gemeenschap heeft tot taak de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een gestage en evenwichtige expansie, een grotere stabiliteit, een toenemende verbetering van de levensstandaard en nauwere betrekkingen tussen de in de Gemeenschap verenigde staten.”

Hoewel deze algemene doelstellingen sterk economisch getint zijn, hebben toch de twee laatste objectieven een bredere roeping. Zij liggen meer in het verlengde van het voornemen dat geuit werd in de preambule van het Verdrag om te komen tot een “steeds hechtere unie” tussen de volkeren van Europa, en het is vooral in dit kader, dat de initiatieven inzake onderwijs

---

(70) G.A. BERMAN, “Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States”, *Col. L. Rev.* 1994, 362.

(71) H.v.J. 28 maart 1996, *Toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag betreffende de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden*, Advies 2/94, *Jur.* 1996, I-1788. Zie evaluatie door K. LENAERTS, “De Europese Unie: doel of middel?”, *R.W.* 1998-99, 693-695.

(72) Zoals bijvoorbeeld voor landbouw (artt. 38-47 EEG-Verdrag) of transport (artt. 74-84 EEG-Verdrag).

(73) B. DE WITTE, “The Scope of Community Powers in Education and Culture in the Light of Subsequent Practice” in R. BIEBER en G. RESS (eds.), *o.c.*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 262.

(74) In artikel 3 van het Verdrag wordt nader gepreciseerd tot welke activiteiten deze doelstellingen aanleiding geven. Everling beschouwd de hier uiteengezette afzonderlijke opgaven zelfs als minstens zo belangrijk bij het bepalen van het werkterrein van de Gemeenschap: U. EVERLING, “Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts”, *EuR* 1987, 216. Zie over de verhouding artikel 2 en 3 EG-Verdrag ook K. LENAERTS, “De Europese Unie: doel of middel?”, *R.W.* 1998-99, 691.

(75) In de huidige versie van het Verdrag (na de wijzigingen door Amsterdam) wordt de taak van de Gemeenschap als volgt omschreven: “het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de Gemeenschap, een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, de gelijkheid van mannen en vrouwen, een duurzame en niet-inflatoire groei, een hoge graad van concurrentievermogen en convergentie van economische prestaties, een hoog niveau van, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de Lid-Staten”. (artikel 2 EG-Verdrag)

een plaats kregen<sup>76</sup>. Bovendien hebben zelfs economische doelstellingen in belangrijke mate bijgedragen tot het neerhalen van de nationale grenzen inzake onderwijs<sup>77</sup>.

12. Onder meer ten gevolge van de rol die gespeeld werd door het Hof van Justitie<sup>78</sup> ver-  
vaagde de grens tussen de bevoegdheid van de Gemeenschap en die van de Lid-Stat-  
en waarvan sommigen aanvankelijk nog meenden ze duidelijk te kunnen trekken<sup>79</sup> - steeds meer.  
Aangezien de Gemeenschap een juridische orde is die slechts geleidelijk gestalte krijgt, wordt  
in het gemeenschapsrecht aanvaard dat een bevoegdheidsregel niet steeds gefixeerd is in de  
tijd, maar tot op zekere hoogte kan evolueren<sup>80</sup>. De grenzen van de gemeenschapsbevoegd-  
heid blijken inderdaad af te hangen van de stand van ontwikkeling van het gemeenschaps-  
recht<sup>81</sup>. Het Hof van Justitie onderstreepte dit evolutief karakter door er in verscheidene ar-  
resten uitdrukkelijk op te wijzen dat "*bij de huidige stand van de ontwikkeling van het ge-  
meenschapsrecht*" een bepaalde materie nog niet tot het toepassingsgebied van het gemeen-  
schapsrecht hoorde<sup>82</sup>, aldus implicerend dat het vooral een kwestie van tijd was vooraleer dat  
wel het geval zou zijn. De bevoegdheid van de Gemeenschap breidde zich voortdurend uit ten  
nadele van de Lid-Stat-  
en, tot men aan het begin van de jaren '90 inderdaad kon stellen dat er  
geen beleidsdomein meer was waarvoor een Lid-Staat zich tegenover de Gemeenschap kon  
beroepen op zijn soevereiniteit om gemeenschapsinmenging te verhinderen<sup>83</sup>. Dat het onder-  
wijs ook niet meer in alle gevallen een onaantastbaar voor de Lid-Stat-  
en voorbehouden be-  
leidsdomein was, stond al vast sinds de uitspraak in het Casagrande-arrest in 1974. Hierin be-  
paalde het Hof dat "*het onderwijsbeleid als zodanig weliswaar niet behoort tot de onderwer-  
pen die het Verdrag onder de bevoegdheid van de Gemeenschapsinstellingen heeft gebracht,*

---

(76) Vgl. G.M. UBERTAZZI, "Le domaine matériel du droit communautaire", *R.T.D.E.* 1976, 641.

(77) M. VERBRUGGEN "European Community educational law. A short overview" in J. DE GROOF (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994, 47-67.

(78) Zie hierover inzake onderwijs H. GILLIAMS, "Van "Gravier" tot "Erasmus": over de bijdrage van het Hof van Justitie tot de uitbouw van een Europees onderwijsbeleid", *R.W.* 1989-90, 494-504.

(79) S. WEATHERHILL, *o.c.*, 52.

(80) "Dans les ordres juridiques en voie de structuration, comme l'ordre juridique international, le caractère évolutif des compétences est davantage explicable." "L'aspect évolutif des compétences est donc extrêmement significatif à la fois de la technique juridique utilisée et de l'évolution dans les rapports entre Communauté et Etats membres qui ne sont pas destinés à demeurer statiques et fixés, mais qui devront nécessairement se modifier avec le temps": V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Parijs, LGDJ, 1974, 80. Aan dit dynamisch karakter van het gemeenschapsrecht wordt veel aandacht besteed in de doctrine. Zie vooral R. BIEBER en G. RESS, *o.c.*; A. BLECKMANN, "Teleologie und dynamische Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts", *EuR* 1979, 239-258.

(81) J.H. KAISER, *o.c.*, 98.

(82) Zie H.v.J. 10 oktober 1978, *Hansen en Balle t. Hauptzollamt Flensburg*, zaak 148/77, *Jur.* 1978, 1806, r.o. 16. Inzake onderwijs meer bepaald H.v.J. 21 juni 1988, *Lair t. Universität Hannover*, zaak 39/86, *Jur.* 1988, 3202, beschikking. Meer recent H.v.J. 17 februari 1998, *Grant t. South West Trains Ltd.*, zaak C-249/96, *Jur.* 1998, I-0621.

(83) H.v.J. 10 december 1969, *Commissie t. Frankrijk*, gevoegde zaken 6 en 11/69, *Jur.* 1969, 523. K. LENAERTS, "Constitutionalism and the Many Faces of Federalism", *A.J.C.L.* 1990, 220. P. VAN NUFFEL, *Disser-  
tatie*, 89 heeft het in die context over de 'illusie' van de toegewezen bevoegdheden.

doch dat hieruit niet volgt dat de uitoefening van de aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheden op enigerlei wijze zou zijn beperkt, wanneer zij kan doorwerken op maatregelen ter uitvoering van een beleid zoals het onderwijsbeleid<sup>84</sup>. De vaststelling van de 'permeabiliteit' voor het gemeenschapsrecht van de nationaal gebleven beleidsdomeinen is zo belangrijk, dat dit in de rechtsleer als één van de constitutionele grondbeginselen van de gemeenschapsrechtsorde werd beschouwd<sup>85</sup>. De dynamiek van het gemeenschapsrecht komt in verband met onderwijs verder goed tot uiting in de overweging van het Hof dat het gemeenschappelijk beleid inzake beroepsopleiding geleidelijk gestalte krijgt<sup>86</sup>. Het Hof verwees ook naar "*de huidige ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht*" om aan te geven dat steun ter zake van levensonderhoud en opleiding, die niet bedoeld is om kosten in verband met de toegang tot het onderwijs te dekken, in 1988 nog niet tot het toepassingsgebied van het Verdrag behoorde<sup>87</sup>.

### 2.1.2. HORIZONTALE BEVOEGDHEIDSVERDELING

13. De functie van het vermelden van de rechtsgrondslag bij elk gemeenschapsoptreden gaat echter verder dan het louter afbakenen van de bevoegdheid van de Gemeenschap respectievelijk de Lid-Staten. Ook de gemeenschapsinstellingen bezitten geen algemene bevoegdheid om maatregelen te nemen die ze noodzakelijk achten voor het verwezenlijken van hun doelstellingen: voor hen geldt immers eveneens dat ze moeten handelen binnen de grenzen van de hun toegewezen bevoegdheden<sup>88</sup>. De Gemeenschap bezit inderdaad geen 'wetgevende macht' zoals we die uit de klassieke westerse staatsstructuur kennen; er bestaat wel een 'wetgevend proces' waarin verschillende politieke instellingen elk hun eigen rol spelen<sup>89</sup>. Er is evenmin een echte uitvoerende macht: bevoegdheden van uitvoerende aard worden dan eens door de Commissie, dan weer door de Raad en wellicht nog het vaakst door de Lid-Staten<sup>90</sup> of door zelfstandige organen uitgeoefend<sup>91</sup>. Een verdragsartikel dat tot rechtsgrond dient bepaalt

---

(84) H.v.J. 1 juli 1974, *Casagrande t. Landeshauptstadt München*, zaak 9/74, *Jur.* 1974, 779, r.o.7.

(85) J.H. WEILER, "The Transformation of Europe", *Y.L.J.* 1991, 2438.

(86) H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier t. Stad Luik*, zaak 293/83, *Jur.* 1985, 613, r.o. 23.

(87) H.v.J. 21 juni 1988, *Lair t. Universität Hannover*, zaak 39/86, *Jur.* 1988, 3202, beschikking.

(88) H.v.J. 6 juli 1982, *Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk t. Commissie*, gevoegde zaken 188 tot 190/88, *Jur.* 1982, 2574, r.o. 8-10 en H.v.J. 9 juli 1987, *Duitsland, Frankrijk, Nederland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk t. Commissie*, gevoegde zaken 281-, 283-, 284- en 285-, 287/85, *Jur.* 1987, 3203, r.o. 29-32.

(89) A. DASHWOOD, o.c., 127. Ook D. BERLIN, "Interactions between the lawmaker and the judiciary within the EC", *LIEI* 1992, 39 en PH. RAWORTH, *The legislative Process in the European Community*, Deventer/Boston, Kluwer, 1993, 11-14.

(90) H.v.J. 23 april 1986, *'Les Verts' t. Europees Parlement*, zaak 294/83, *Jur.* 1986, 1365, r.o. 23. K. LENAERTS, "Constitutionalism and the Many Faces of Federalism", *A.J.C.L.* 1990, 232.

(91) K. LENAERTS, "Regulating the regulatory process: "delegation of powers" in the European Community", *E.L. Rev.* 1993, 25-27.

bijgevolg niet enkel of een bepaald onderwerp wel tot de bevoegdheidssfeer van de Gemeenschap behoort, maar schrijft tevens voor welke gemeenschapsinstelling mag optreden, en staat aldus ook in voor wat men de 'horizontale bevoegdheidsverdeling' noemt<sup>92</sup>. Toch is de horizontale bevoegdheidsverdeling onrechtstreeks ook van belang voor de inspraak van de Lid-Staten in het communautaire beleid. In de -weliswaar uitzonderlijke- gevallen waarin een wetgevende bevoegdheid aan de Commissie is toevertrouwd<sup>93</sup>, hebben de Lid-Staten geen enkele invloed op de uiteindelijke beslissing. In een dergelijk geval blijken sommige Lid-Staten geneigd om de draagwijdte van de materiële bevoegdheid die aan de Gemeenschap werd overgedragen minimaal te interpreteren, in de hoop dat aldus een andere rechtsgrond aan het voorgenomen optreden moet worden toegevoegd. De nieuwe rechtsgrond is in dat geval doorgaans meer algemeen, en draagt bijgevolg de wetgevende bevoegdheid op aan de Raad, wat meteen inspraak van de Lid-Staten in de besluitvorming impliceert<sup>94</sup>.

14. Door het Verdrag van Maastricht werd er voor het Europees Parlement voor bepaalde materies een medebeslissingsrecht ingevoerd. Dit medebeslissingsrecht houdt onder meer in dat de Raad voor die domeinen waarvoor de medebeslissingsprocedure van toepassing is, geen wetgeving meer kan uitvaardigen waarmee het Europees Parlement het oneens is. Een voorstel dat niet de goedkeuring van het Parlement kan wegdragen, zal geamendeerd moeten worden tot ook het Europees Parlement zijn instemming geeft. Van het Europees Parlement is geweten dat het veel meer 'communautair' gezind is dan de Raad, wat meebrengt dat inspraak van het Parlement in de eindbeslissing de uitkomst van die beslissing een ander aanzien kan geven. Omwille van deze redenen was het bijvoorbeeld belangrijk te weten welke acties op basis van artikel 126 EG-Verdrag betreffende onderwijs konden worden gebaseerd, en welke acties onder artikel 127 EG-Verdrag inzake beroepsopleiding ressorteerden. Het eerste artikel voorzag immers in medebeslissing vanwege het Europees Parlement<sup>95</sup>, terwijl het laatste en-

---

(92) Over de verhouding tussen de Commissie en het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg, zie V. TIILI en J. VANHAMME, "The 'Power of Appraisal' (pouvoir d'appréciation) of the Commission vis-à-vis the Powers of Judicial review of the Communities' Court of Justice and Court of First Instance", *F.I.L.J.* 1999, 885-901.

(93) Zie bijvoorbeeld artikel 86 (ex-artikel 90) EG-Verdrag; artikel 165 (ex-artikel 130H) EG-Verdrag; artikel 118 EG-Verdrag

(94) H.v.J. 6 juli 1982, *Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk t. Commissie*, gevoegde zaken 188 tot 190/88, *Jur.* 1982, 2574, r.o. 8-10 en H.v.J. 9 juli 1987, *Duitsland, Frankrijk, Nederland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk t. Commissie*, gevoegde zaken 281-, 283-, 284- en 285-, 287/85, *Jur.* 1987, 3203, r.o. 29-32. K. LENAERTS, "Constitutionalism and the Many Faces of Federalism", *A.J.C.L.* 1990, 216 die erop wijst dat het Hof van Justitie niet geneigd is om een specifieke gemeenschapsbevoegdheid restrictiever uit te leggen enkel en alleen omdat die de wetgevende bevoegdheid aan de Commissie toekent.

(95) Artikel 251 (ex-artikel 189B) EG-Verdrag. Voor een uitvoerige beschrijving met stroomdiagram van de te volgen procedure, zie W. DEVROE en J. WOUTERS, *o.c.*, 282-284. Door het Verdrag van Amsterdam werd de procedure enigszins vereenvoudigd. De mogelijkheid voor de Raad om na een eerste beslissing tot verwerping van het voorgestelde besluit door het Parlement, het bemiddelingscomité bijeen te roepen, waarbij het voorgestelde besluit slechts werd geacht niet te zijn aangenomen nadat het Parlement het opnieuw bij meerderheid van zijn leden verworpen had (ex-artikel 189, lid 2, c EG-verdrag), werd geschrapt. Voor een algemeen overzicht van de mogelijke betrokkenheid van het Europees Parlement bij de totstandkoming van communautaire wetgeving zie K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 440-454.

kel in samenwerking voorzag<sup>96</sup>. Wat de concrete gevolgen van een dergelijke verschillende procedure zijn bleek uit het verloop van de totstandkoming van het Socrates- respectievelijk het Leonardoprogramma<sup>97</sup> die in de eerste helft van de jaren '90 werden uitgevaardigd. Het eerste programma had betrekking op onderwijs en was derhalve (onder meer) op artikel 126 gebaseerd. Doordat artikel 126 EG-Verdrag het Europees Parlement inspraak in de eindbeslissing toekende, slaagde het Parlement er onder meer in om het budget dat aan het Socrates-programma werd toegekend door de Raad, te laten optrekken. Ook voor het Leonardo-programma stelde het Europees Parlement een groter budget voor dan wat oorspronkelijk door de Raad was aangenomen, maar omdat de instemming van het Europees Parlement met de eindbeslissing niet vereist was, slaagde het Parlement in dit geval er niet in om de verhoging ook daadwerkelijk af te dwingen<sup>98</sup>.

### 2.1.3. BESLUITVORMINGSPROCEDURE

15. De rechtsgrond heeft vervolgens ook belang voor de besluitvormingsprocedure: het verdragsartikel waarop gesteund wordt bepaalt immers welke meerderheid -enkelvoudige, gekwalificeerde of unanimiteit- dient bereikt te worden, en of er advies of zelfs inspraak van een ander orgaan noodzakelijk is (advies of medezeggenschap van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité,...). Ook deze regel is niet louter academisch, maar bepaalt in belangrijke mate het evenwicht tussen de 'machten' binnen de Europese besluitvorming<sup>99</sup>, zowel tussen de instellingen onderling, als tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten<sup>100</sup>. Ook het Hof van Justitie erkende dat het al dan niet betrekken van een bepaalde instelling bij de besluitvorming kan leiden tot een andere inhoud van een maatregel<sup>101</sup>. Zo bepaalt de besluitvormingsprocedure, die de meerderheid aangeeft die nodig is om een besluit te aanvaarden binnen de Raad, of een Lid-Staat al dan niet een veto-recht behoudt. In de context van onderwijs kwam deze problematiek aan bod in de discussie tussen de Commissie, de Raad en enkele Lid-Staten, over de vraag of actieprogramma's inzake onderwijs en/of beroepsopleiding op artikel

---

(96) Artikel 252 (ex-artikel 189C) EG-Verdrag.

(97) Voor het standpunt van het Europees Parlement met betrekking tot het budget zie *PB. C.* 1994, 244/51.

(98) Cfr. *infra*, Hoofdstuk 9, punt 2.1.2. (p. 452 e.v.).

(99) Zie ook PH. RAWORTH, *o.c.*, 115-120.

(100) H.v.J. 10 juli 1986, *Wybot t. Faure e.a.*, zaak 149/85, *Jur.* 1986, 2391, r.o. 23. Dit "institutioneel evenwicht" is echter geen statisch gegeven: zie de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 14 oktober 1984, *Bull. EG* suppl. 3/82. Zo ook R. BIEBER, *C.M.L. Rev.* 1984, 520: De term institutioneel evenwicht wijst teveel op een status quo, terwijl het eigenlijk gaat om een "perpetuum mobile" en J.-P. JACQUE, "La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire" in R. BIEBER en G. RESS, *o.c.*, 378-379.

(101) H.v.J. 23 februari 1988, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak 68/86, *Jur.* 1988, 894, r.o. 6 over de keuze tussen de artikels 113 en 235 EEG-Verdrag; H.v.J. 26 maart 1987, *Commissie t. Raad*, zaak 45/86, *Jur.* 1987, 1520, r.o. 12.

128 EEG-Verdrag, waarvoor enkelvoudige meerderheid volstond, dan wel op het unanimité vereisende artikel 235 EEG-Verdrag moest worden gebaseerd<sup>102</sup>.

#### 2.1.4. BELEIDSINSTRUMENTEN

16. Tenslotte bepaalt het verdragsartikel dat aan de grondslag van een gemeenschapsoptreden ligt in vele gevallen ook welk beleidsinstrument de instelling in kwestie kan aanwenden om haar doelstellingen te realiseren. De instrumenten die de gemeenschapsinstellingen daarvoor ter beschikking staan worden opgesomd in artikel 249 (ex-artikel 189) van het Verdrag:

“Voor de vervulling van hun taak en onder de in dit Verdrag bepaalde voorwaarden stellen het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk, de Raad en de Commissie verordeningen en richtlijnen vast, geven zij beschikkingen en brengen zij aanbevelingen of adviezen uit.”

In de volgende onderdelen van het artikel wordt elk van de opgesomde beleidsinstrumenten verder gedefinieerd naar inhoud en draagwijdte. Een verordening heeft algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat. Een richtlijn perkt de bevoegdheid van de Lid-Staten minder in dan een verordening, omdat een richtlijn enkel verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor die Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, terwijl aan de Lid-Staat de bevoegdheid wordt gelaten de vorm en de middelen te kiezen. Een beschikking is verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie ze uitdrukkelijk is gericht. Aanbevelingen en adviezen tenslotte zijn niet verbindend<sup>103</sup>.

17. Sommige verdragsbepalingen schrijven uitdrukkelijk het gebruik van één van deze instrumenten voor<sup>104</sup>, andere spreken enkel in het algemeen over ‘maatregelen’<sup>105</sup>, ‘bepalingen’, ‘regelingen’<sup>106</sup>, ‘initiatieven’<sup>107</sup> die moeten worden genomen, maar laten de keuze aan de instelling in kwestie over, terwijl nog andere verdragsbepalingen er op dat punt zelfs helemaal het zwijgen toe doen. Bij gebrek aan specifieke verdragsbepaling inzake onderwijs was er tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 ook geen geëigend beleidsin-

---

(102) H.v.J. 30 mei 1989, *Commissie t. Raad*, zaak 242/87, *Jur.* 1989, 1425; H.v.J. 30 mei 1989, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak 56/88, *Jur.* 1989, 1651; H.v.J. 11 juni 1991, *Verenigd Koninkrijk e.a. t. Raad*, zaak C-51-, C-90- en C-94/89, *Jur.* 1989, I-2757. Zie ook infra, *Hoofdstuk 5, punt 4* (p. 232 e.v.).

(103) Voor een overzicht zie K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 552-568. Artikel 14 van het EGKS-Verdrag somt de instrumenten op voor dit Verdrag: beschikkingen, aanbevelingen en adviezen. De terminologie komt echter niet overeen met die van het EG-Verdrag: beschikkingen hebben er de kracht van EG-verordeningen, aanbevelingen hebben de kracht van EG-richtlijnen terwijl adviezen de kracht bezitten van aanbevelingen en adviezen in het EG-recht.

(104) Bijvoorbeeld artikel 57 E(E)G-Verdrag, dat het gebruik van richtlijnen voorschrijft om te komen tot erkenning van diploma's of artikel 115 EEG-Verdrag dat de Commissie opdraagt aanbevelingen te doen.

(105) Zie bijvoorbeeld artikel 235 (thans artikel 308)) EG-Verdrag; artikel 73J (thans artikel 62) EG-Verdrag.

(106) Zie bijvoorbeeld artikel 75 d) (thans artikel 71) EG-Verdrag.

(107) Zie bijvoorbeeld artikel 115 (thans artikel 134) EG-Verdrag: “De Commissie kan [...] alle initiatieven nemen waardoor deze coördinatie wordt bevorderd”.

strument dat voor de uitbouw van het onderwijsbeleid bij voorkeur of uitsluitend diende gebruikt te worden. De vorm van het gemeenschapsoptreden inzake onderwijs was dan ook vooral afhankelijk van de verdragsbepaling waaraan het optreden *in casu* werd aangeknoopt<sup>108</sup>. In het algemeen zijn rechtshandelingen uit de catalogus van artikel 249 (ex-artikel 189) EG-Verdrag die op onderwijs betrekking hebben eerder uitzonderlijk. Op het niveau van de Raad domineren de informele rechtshandelingen zoals conclusies, verklaringen en resoluties inzake onderwijs<sup>109</sup>, de Commissie brengt vaak mededelingen aan de andere organen uit, terwijl het Europees Parlement vooral rapporten en resoluties inzake onderwijs heeft goedgekeurd<sup>110</sup>.

### 2.1.5. KEUZE VAN RECHTSGRONDSLAG

18. Gezien het belang van de keuze van de rechtsgrond voor een bepaald gemeenschapsoptreden is de instelling hierin niet vrij, maar moet ze zich hiervoor laten leiden door "*objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn*"<sup>111</sup>. Het vermelden van de rechtsgrond is een wezenlijke vormvereiste voor elke gemeenschapshandeling<sup>112</sup>, het ontbreken ervan vormt een grond tot vernietiging door het Hof van Justitie. Het is echter niet strikt noodzakelijk dat het gekozen artikel uitdrukkelijk wordt vermeld, het volstaat dat de rechtsgrond waarop een bepaalde gemeenschapshandeling wordt gebaseerd, aan de hand van andere elementen -bijvoorbeeld aan de hand van de consideransen- ondubbelzinnig kan worden bepaald<sup>113</sup>. Wanneer een keuze mogelijk is uit meerdere rechtsgronden, omdat een handeling tegelijkertijd verschillende doelstellingen nastreeft, dan moet worden geopteerd voor die rechtsgrond die aansluit bij het voornaamste oogmerk van de bewuste handeling. Is een dergelijke keuze onmogelijk, omdat beide doelstellingen even belangrijk zijn voor de handeling, dan is men verplicht de handeling op twee rechtsgronden te baseren<sup>114</sup>. Soms is ook dit niet mogelijk, omdat beide artikels in een verschillende besluitvormingsprocedure voorzien<sup>115</sup>. In een derge-

---

(108) Cfr. *infra*, Hoofdstukken 2 tot 6 (p. 93 e.v.).

(109) Zie voor een overzicht *Verklaringen inzake het Europees onderwijsbeleid*, Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1988 en 1996.

(110) Vgl. M. NIEDOBITEK, *Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Berlin, Duncker und Humblot, 1992, 252.

(111) H.v.J. 26 maart 1987, *Commissie t. Raad*, zaak 45/86, *Jur.* 1987, 1520, r.o. 11. De toetsing van het doel door de rechter is echter marginaal: H.v.J. 13 november 1990, *Fedesa e.a.*, zaak C-331/88, *Jur.* 1988, I-4061, r.o. 8. De rechter beperkt zich tot een onderzoek over de vraag of de Gemeenschap heeft gedwaald, de grenzen van haar beoordelingsvrijheid kennelijk heeft overtreden of van haar bevoegdheid misbruik heeft gemaakt.

(112) H.v.J. 16 juni 1993, *Frankrijk t. Commissie*, zaak C-325/91, *Jur.* 1993, I-3311, r.o. 26.

(113) H.v.J. 26 maart 1987, *Commissie t. Raad*, zaak 45/86, *Jur.* 1987, 1519-1520, r.o. 7.

(114) H.v.J. 27 september 1988, *Commissie t. Raad*, zaak 165/87, *Jur.* 1988, 5561, r.o. 11.

(115) Dit was onder meer het geval voor het Socratesbesluit (Besluit 819/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 1995 tot instelling van een communautair actieprogramma 'Socrates', *PB. L.* 1995, 87/10), dat uitgevaardigd werd op grond van zowel artikel 126 (thans 149) EG-Verdrag -dat in een medebeslissingspro-





lijk geval dient toch, in overeenstemming met de algemene strekking van het Verdrag te worden uitgemaakt welke verdragsbepaling op zichzelf de passende rechtsgrond uitmaakt<sup>116</sup>.

## 2.2. ONDERWIJSBELEID

19. Deze studie heeft als voorwerp het communautaire beleid inzake onderwijs, en dus vooral het beleid dat wordt en zal worden gevoerd op grond van artikel 149 (ex-artikel 126) en in mindere mate artikel 150 (ex-artikel 127) van het EG-Verdrag. Waar voor het cultuurbeleid al een eerste probleem rijst om af te lijnen wat onder het begrip cultuur moet worden verstaan, is de definiëring van de term onderwijs minder problematisch<sup>117</sup>. Toch bestaan er ook voor het onderwijsbeleid *stricto sensu* enige afgrenzingsproblemen, vooral met de nauw verwante sector van de beroepsopleiding. Er bestaan in de verschillende Lid-Staten van de Gemeenschap inderdaad belangrijke nuanceverschillen ten aanzien van de inhoud van de termen onderwijs en beroepsopleiding. In sommige landen maakt men een duidelijk onderscheid tussen het schoolse onderwijs, dat hoofdzakelijk algemeen vormend is, en de beroepsopleiding, die voornamelijk op de werkplek wordt gegeven<sup>118</sup>. In andere landen, zoals ook bij ons, vindt de beroepsopleiding in hoofdzaak in scholen plaats, en is het onderscheid tussen beroepsopleiding en onderwijs niet altijd gemakkelijk te maken. Soms wordt ook een onderscheid gemaakt tussen beroepsopleiding -te begrijpen als een cursus die rechtstreeks voorbereidt op een beroep<sup>119</sup>- en beroepsonderwijs, waarmee dan vakonderwijs wordt bedoeld. De tweeledige functie van het onderwijs in onze Westerse wereld -opvoeding en vorming enerzijds en voorbereiding op het beroepsleven anderzijds- brengt met zich mee dat naargelang de situatie meer nadruk zal worden gelegd op het ene dan wel op het andere aspect, iets wat men ook in de woordkeuze weerspiegeld ziet. In het Engels heeft men het zo al naargelang de context over *education, schooling, instruction, training*. Het Frans gebruikt *éducation*, maar ook *enseignement, instruction* of *formation*. In het Duits zien we termen als *Bildung, Ausbildung, Berufs(aus)bildung* maar ook *Erziehung*, met telkens de eigen nuance<sup>120</sup>. Bovendien be-

---

cedure voorzag, en artikel 127 (thans 150) EG-Verdrag- waarin toen slechts in *samenwerking* met het Europees Parlement werd voorzien.

(116) H.v.J. 11 juni 1991, *Commissie t. Raad*, zaak C-300/89, *Jur.* 1991, I-2901, r.o. 21-25. Zie ook K.S.C. BRADLEY, "L'arrêt dioxyde de Titane - un jugement de Salomon", *Cah. dr. eur.* 1992, 602-630.

(117) Vgl. nochtans B. DE WITTE, "The Scope of Community powers in education and culture in the light of subsequent practice" in R. BIEBER en G. RESS (eds.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 261-262.

(118) Dit is vooral het geval in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk: zie *Beschrijving van de Beroepsopleidingssystemen in de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap. Vergelijkende studie*, CEDEFOP, 1984, 168-170 (Duitsland), 455-456 (Verenigd Koninkrijk)

(119) *Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1992, 323.

(120) V.M. KUZNETSOV, N.S. SHABLYGINA en S.F. KATUNSKAYA, "Comparability of Terminology of Higher Education", *Higher Education in Europe* Vol. XI, no. 2, 1986, 59: "Historically developed ties of educational systems and social-political structures colour ideologically the interpretation of concepts" [...] "terminological

⇒

staat er in het gemeenschapsrecht -in tegenstelling tot de term onderwijs, die geen communautaire invulling kent- wel een communautaire inhoud van het begrip beroepsopleiding<sup>121</sup>. Waar men echter in het dagelijkse taalgebruik, over de diverse taalverschillen heen<sup>122</sup>, onder beroepsopleiding vakonderwijs verstaat, dat rechtstreeks voorbereidt op de uitoefening van een praktisch beroep<sup>123</sup>, is de uit de rechtspraak gegroeide communautaire definitie veel ruimer, en omvat voor een groot gedeelte ook wat men doorgaans, zelfs in die landen waar het begrip onderwijs eerder beperkend wordt geïnterpreteerd, als 'onderwijs' beschouwt<sup>124</sup>. Deze communautaire definitie vormt een integraal onderdeel van het *acquis communautaire*<sup>125</sup>, en kan dus niet zomaar opzij worden geschoven. De verhouding tussen onderwijs en beroepsopleiding in het EG-beleid zal dan ook één van de thema's van dit onderzoek vormen.

20. We beperken de analyse tot het domein waarvoor het ingrijpen van de Gemeenschap het moeilijkst valt. Onderzoek of beroepsopleiding worden niet als dusdanig in het onderzoek betrokken, omdat de band met het economische voor deze domeinen veel enger is, en de erkenning van een zekere bevoegdheid voor de Gemeenschap daarom ook minder problematisch. Om pragmatische redenen omschrijven we daarom het voorwerp van dit onderzoek als het beleid inzake onderwijs in de gewone, Nederlandse betekenis van het woord: het onderricht dat aan scholen gegeven wordt<sup>126</sup>. Hierbij worden alle niveaus betrokken: het betreft dus zowel basis-, middelbaar als hoger onderwijs<sup>127</sup>. De nadruk zal echter haast vanzelfsprekend komen te liggen op het hoger onderwijs, omdat de meeste Europese initiatieven op deze sector betrekking hebben, en ze er ook het meest relevant voor zijn. Beroepsopleiding in de strikte zin van het woord behoort slechts tot het voorwerp van dit onderzoek, in de mate dat ze onder de vorm van schools onderwijs verstrekt wordt. Het communautaire beroepsopleidingsbeleid

---

research cannot ignore a certain connection between the interpretation of terms within educational systems and the philosophies of those societies to which these systems belong. This consideration leads the authors of the Terminology of Technical and Vocational Education (Revised Edition 1984, prepared by the Section of Technical and Vocational Education, UNESCO, for the International Bureau of Education, UNESCO, Paris, 1984, 18) to conclude that such terms are not applicable outside the boundaries of those systems" [...] "One of the most important tasks of modern terminological research at the international level is the establishment of unified, coordinated concepts each of which is to be expressed by its own national terms".

(121) H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier t. Stad Luik*, zaak 293/83, *Jur.* 1985, 614, r.o. 30.

(122) J. FLYNN, "Vocational Training in Community Law and Practice", *Y.E.L.* 1988, 71.

(123) *Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1992, 323.

(124) H.v.J. 2 februari 1988, *Blaizot t. Université de Liège*, zaak 24/86, *Jur.* 1988, beschikking, eerste lid; H.v.J. 21 juni 1988, *Brown t. Secretary of State for Scotland*, zaak 197/86, *Jur.* 1988, 3247, beschikking, eerste lid.

(125) C.D. CLASSEN, "Vorbemerkung zum artikelen 126 und 127" randnummer 3 in H. VON DER GROEBEN; H. VON BOECK en J. THIESING, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 1991, rn. 7; J. DE GROOF (ed.), "The Scope and Distinction between Articles 126 and 127 of the Treaty on European Union and the Implementation of the Subsidiarity Principle" in J. DE GROOF (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994, 81-82 en K. LENAERTS, "Subsidiarity and Community Competence in the Field of Education" in J. DE GROOF (ed.), *o.c.*, 120-123.

(126) *Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1992, 2039.

(127) Vgl. *PB. C.* 24 mei 1988, 177/8, 6<sup>de</sup> overwegende.

wordt daarom niet exhaustief behandeld, maar gezien de ontstaansgeschiedenis van het communautaire onderwijsbeleid, en gezien de nauwe band die er tussen onderwijs en de beroepsopleiding bestaat, zal dit wel een belangrijk deel van de analyse uitmaken. Een organiek criterium kan het voorwerp van dit onderzoek verder helpen aflijnen ten opzichte van andere, verwante beleidsdomeinen. We richten dit onderzoek in beginsel op die materies waarvoor de minister van onderwijs bevoegd is in ons rechtsbestel, en bij uitbreiding op de maatregelen waarvoor de ministers van onderwijs van de Gemeenschap, binnen en eventueel ook buiten het communautaire kader, verantwoordelijk zijn. Zo worden maatregelen inzake beroepsopleiding gewoonlijk door de Raad van ministers van Arbeid en Sociale Zaken<sup>128</sup> goedgekeurd, maatregelen inzake jongeren door de Raad van ministers van Jeugd<sup>129</sup>, terwijl 'echte' onderwijsmaatregelen tot de bevoegdheid van de Raad van ministers van Onderwijs behoren<sup>130</sup>. Anderzijds zal de grote impact die maatregelen in andere beleidsdomeinen op het onderwijsbeleid van de Lid-Staten hebben, ons ertoe nopen ook maatregelen die niet rechtstreeks op onderwijs betrekking hebben, als een vorm van 'oneigenlijk' onderwijsbeleid een belangrijke plaats in de analyse toe te kennen. Het onderwijsbeleid van de Gemeenschap vormt immers één van de beste voorbeelden van het 'spill-over-effect' van de Europese integratie, waardoor bevoegdheden die op de eerste plaats economisch van aard zijn, belangrijke gevolgen hebben gehad op domeinen die principieel niet tot de toepassingsfeer van het Verdrag behoorden zoals onderwijs<sup>131</sup>.

21. Dit onderzoek heeft anderzijds betrekking op de instrumenten die kunnen worden aangewend bij het voeren van een communautair onderwijsbeleid. De term 'communautair onderwijsbeleid' zelf is wel enigszins problematisch. Waar het vroegere artikel 128 EEG-Verdrag nog verwees naar "*een gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding*", werd in artikel 149 (ex-artikel 126) EG-Verdrag elke verwijzing naar een gemeenschappelijk 'beleid' inzake onderwijs, zorgvuldig vermeden, dit in tegenstelling tot het artikel over de beroepsopleiding, waarin wel bepaald is dat de Gemeenschap een "*beleid ten uitvoer legt*". Voor onderwijs is er echter enkel sprake van "*optreden van de Gemeenschap*" en de doelstellingen waarop dit optreden moet zijn gericht. Ondanks deze bewuste formulering, die erop moet wijzen dat de Gemeenschap geen autonoom onderwijsbeleid zou mogen ontwikkelen, blijft het toch algemeen aanvaard om van een Europees of communautair onderwijsbeleid te spre-

---

(128) Zie bijvoorbeeld het Leonardoprogramma dat werd goedgekeurd door de Raad van ministers van Arbeid en Sociale Zaken: Besluit 819/94/EG-Verdrag van de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor de ontwikkeling van een beleid van de Europese Gemeenschap inzake beroepsopleiding "Leonardo da Vinci", *PB. L.* 29 december 1994, 340.

(129) Zie bijvoorbeeld het programma Jeugd voor Europa, goedgekeurd door de Raad van ministers van Jeugd: Besluit 95/818/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 1995 tot aanneming van de derde fase van het Jeugd voor Europa-programma, *PB. L.* 20 april 1995, 87/1. Artikel 1 van het Besluit.

(130) Besluit 95/819/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 1995 tot instelling van een communautair actieprogramma 'Socrates', *PB. L.* 20 april 1995, 87/10. (cfr. *infra*, Hoofdstuk 9, punt 2.1. (p. 439 e.v.).

(131) B. DE WITTE en A.C. ZIJDERVELD, *o.c.*, 15.

ken<sup>132</sup>. De Witte maakte in 1989 een onderscheid tussen het Europese onderwijsbeleid *stricto sensu* -voornamelijk bestaande uit beleidsverklaringen vastgelegd in niet-bindende resoluties, eventueel uitgewerkt in pilootprojecten- en het recht inzake onderwijs, bindende regels, veelal ontstaan in de context van het vrij personenverkeer<sup>133</sup>. Voor dit onderzoek definiëren we het onderwijsbeleid ruimer: we verstaan er zowel het onderwijsbeleid *stricto sensu* in de definitie van De Witte onder, als het Europees recht dat onderwijs betreft, ook al vindt het zijn oorsprong of rechtsbasis buiten de strikte onderwijscontext. Onderwijsbeleid wordt voor dit onderzoek dus verstaan als de activiteiten die de Gemeenschap inzake onderwijs ontplooit, en de regels die zij daarbij oplegt.

### 2.3. BELEIDSINSTRUMENTEN

22. Beleidsinstrumenten zijn alle 'middelen bij het voeren van een beleid'. Gezien het ons uit juridisch oogpunt op de eerste plaats interesseert hoe en in welke mate de Gemeenschap dwingend kan ingrijpen in het onderwijsbeleid van de Lid-Staten, en ze eventueel een wijziging van hun beleidsprioriteiten kan opleggen, zijn het vooral de formele handelingen van de gemeenschapsinstellingen die onze belangstelling wegdragen. Gelet op de specifieke ontstaansgeschiedenis van het gemeenschappelijke onderwijsbeleid is het echter ook noodzakelijk bepaalde informele wilsuitingen van de gemeenschapsinstellingen bij het onderzoek te betrekken, evenals sommige handelingen die strikt genomen buiten het EG-kader vallen. Het eigenlijk voorwerp van deze studie is uiteindelijk na te gaan welke in het verleden reeds gebruikte of nieuwe beleidsinstrumenten voor het voeren van het toekomstig onderwijsbeleid mogelijk en geschikt zijn. We geven hier een korte typologie van de mogelijke vormen van beleidsinstrumenten.

#### 2.3.1. NORMERINGSINSTRUMENTEN VAN ARTIKEL 249 (EX-ARTIKEL 189) EG-VERDRAG

23. Artikel 249 (ex-artikel 189) EG-Verdrag geeft een overzicht van de normeringsinstrumenten waarover de instellingen van de Gemeenschap beschikken om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken<sup>134</sup>. Het artikel definieert voor elk van de opgesomde instru-

---

(132) Zie bijvoorbeeld K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, Londen, Sweet and Maxwell, 1999, XIII die onderwijs als een 'area of Community policy' omschrijven. Zie ook N. BRÜHL, *Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Schweiz*, Zürich/Bern, Schultess/Stampli, 1992, 3; A. FRITSCH, *Europäische Bildungspolitik nach Maastricht – Zwischen Kontinuität und neuen Dimensionen. Eine Untersuchung am Beispiel der Programme Erasmus/Sokrates und Leonardo*, Frankfurt a. M., Lang, 1998, 7.

(133) Cfr. *infra*, met name *Hoofdstukken* 3 (p. 123 e.v.) en 6 (p. 247 e.v.).

(134) De normeringsinstrumenten zijn dezelfde voor de EGA als voor de EG (zie artikel 161 EGA-verdrag). In het kader van de EGKS bestaan eveneens dezelfde normeringsinstrumenten, maar de benaming ervan verschilt wel van bij de EG-Verdrag (zie artikel 14 EGKS-Verdrag).

menten tot wie ze zijn gericht, en welke draagwijdte en rechtsgevolgen eraan toegekend worden. Het Hof van Justitie heeft op grond daarvan bepaald dat niet de benaming die door de handelende instelling aan een bepaalde maatregel wordt gegeven beslissend is voor de kwalificatie van die handeling, maar wel het doel en de inhoud ervan<sup>135</sup>. Verordeningen, richtlijnen en beschikkingen worden in artikel 249 (ex-artikel 189) als bindende normeringsinstrumenten genoemd. Aanbevelingen en adviezen daarentegen zijn volgens de verdragstekst niet verbindend.

### 2.3.1.1. Verordening

24. Een verordening heeft algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat<sup>136</sup>, wat betekent dat een verordening de sterkste vorm van gemeenschapswetgeving vormt. Het feit dat de verordening een algemene strekking bezit, betekent dat zij "op objectief omschreven situaties van toepassing is en voor algemene en in abstracto omschreven categorieën van personen tot rechtsgevolgen leidt"<sup>137</sup>. Dit onderscheidt haar van de beschikking, die "voornamelijk daardoor wordt gekenmerkt dat de kring dergenen voor wie zij is bestemd, beperkt is"<sup>138</sup>. Bestemmelingen van verordeningen kunnen zowel de Lid-Staten, de gemeenschapsinstellingen als particulieren of ondernemingen zijn. Deze kunnen zich ook op een verordening beroepen voor de nationale rechter, eventueel tegen daarmee onverenigbaar nationaal recht in<sup>139</sup>. De voorwaarde dat ze verbindend moet zijn in al haar onderdelen onderscheidt de verordening dan weer van de richtlijn, die alleen verbindend is wat het resultaat betreft en de Lid-Staten nog een keuze laat wat betreft de vorm en de middelen waardoor het resultaat moet worden bereikt. De verordening legt een omvattende en soms ook heel precieze regeling op, wat echter niet belet dat ze eventueel de uitvoering van sommige aspecten, zelfs impliciet, aan de Lid-Staten mag overlaten<sup>140</sup>. De verordening be-

---

(135) H.v.J. 14 december 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes t. Raad*, gevoegde zaken 16-17/62, *Jur.* 1962, 858; H.v.J. 24 februari 1987, *Deutz und Geldermann t. Raad*, zaak 26/86, *Jur.* 1987, 951, r.o. 6-7.

(136) Artikel 249 (ex-artikel 189), tweede alinea EG-Verdrag

(137) H.v.J. 11 juli 1968, *Zuckerfabrik Watenstedt t. Raad*, zaak 6/68, *Jur.* 1968, 579; H.v.J. 5 mei 1977, *Koninklijke Scholten Honig t. Raad en Commissie*, zaak 101/76, *Jur.* 1977, 808.

(138) H.v.J. 14 december 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes t. Raad*, gevoegde zaken 16-17/62, *Jur.* 1962, 858.

(139) H.v.J. 14 december 1971, *Politi t. Italië*, zaak 43/71, *Jur.* 1971, 1049, r.o. 9; H.v.J. 12 mei 1972, *Leonesio t. Ministerie van Landbouw van Italië*, zaak 93/71, *Jur.* 1972, 294, r.o. 5.

(140) Dit gebeurt met name wanneer de verordening als 'wetgevende handeling' (in tegenstelling tot de verordening als uitvoeringsmaatregel in sectoren waarin de Gemeenschap met bestuurstaken is belast) wordt uitgevaardigd. K. LENAERTS en, P. VAN NUFFEL, o.c., 571. Zie H.v.J. 27 september 1979, *Eridania t. Ministerie van Land- en Bosbouw*, zaak 230/78, *Jur.* 1979, 2772, r.o. 35

hoeft, wegens haar rechtstreekse toepasselijkheid, geen omzetting in de interne rechtsorde van de Lid-Staten<sup>141</sup>.

### 2.3.1.2. Richtlijnen

25. Een richtlijn<sup>142</sup> is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is<sup>143</sup>, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen<sup>144</sup>. De richtlijn vormt dus in tegenstelling tot de verordening een 'getrapte' rechtshandeling, die op het niveau van de Gemeenschap wordt uitgevaardigd maar die door de Lid-Staten in het interne recht moet worden omgezet<sup>145</sup>. Omwille van deze inbreng van de Lid-Staten in de concrete uitwerking ervan, wordt de richtlijn als het meest Lid-Staat-vriendelijke normeringsinstrument, en een vorm van uitdrukking van het subsidia-riteitsbeginsel, aanzien<sup>146</sup>. In de regel voorziet een richtlijn zelf in een uitvoeringstermijn, waarbinnen de Lid-Staten de omzetting in het nationale recht moeten verzekeren. De verplichting tot omzetting vormt een 'resultaatsverplichting' die aan het eind van de omzettingstermijn moet zijn nagekomen<sup>147</sup>. Wanneer na de voorziene termijn de richtlijn nog niet is om-

---

(141) Deze is zelfs niet toegelaten, omdat ze tot misverstanden zou kunnen aanleiding geven: H.v.J. 7 februari 1973, *Commissie t. Italië*, zaak 39/72, *Jur.* 1973, 113-114, r.o. 16-17; H.v.J. 10 oktober 1973, *Variola t. Amministrazione italiana delle finanze*, zaak 34/73, *Jur.* 1973, 991, r.o. 11; H.v.J. 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb t. Produktschap voor Siergewassen*, zaak 50/76, *Jur.* 1977, 146-147, r.o. 4-7. Men neemt daarentegen aan dat rechtstreekse werking -in tegenstelling tot rechtstreekse toepasselijkheid- aan de bepalingen van een verordening slechts toekomt wanneer ze voldoende duidelijk bepaald zijn en aan de autoriteiten geen beoordelingsvrijheid meer laten. Zie A.J. EASSON, "The 'Direct Effect' of EEC Directives", *I.C.L.Q.* 1979, 321-322 en *infra*, bij de bespreking van richtlijnen.

(142) Zie over richtlijnen zeer uitvoerig: S. PRECHAL, *Directives in European Community Law – A Study on EC Directives and their Enforcement by National Courts*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 394 pp.

(143) Een richtlijn hoeft niet noodzakelijk tot alle Lid-Staten tegelijk gericht te zijn. Zo kan het voorkomen dat een bepaalde situatie zich slechts in enkele Lid-Staten voordoet. Ze kan zelfs tot slechts één Lid-Staat gericht zijn: bijvoorbeeld Richtlijn (79/174/EEG) van 6 februari 1979 inzake het programma voor de bescherming van het dal van de Hérault tegen de overstromingen, *P.B. L.* 1979, 38/18 die enkel tot Frankrijk was gericht.

(144) Artikel 249 (ex-artikel 189) EG-Verdrag. De rechtskracht van een richtlijn is vergelijkbaar met die van een aanbeveling in het EGKS-Verdrag, al kan die aanbeveling ook tot anderen dan Lid-Staten worden gericht. Zie H.v.J. 22 februari 1990, *Busseni*, zaak C-221-88, *Jur.* 1990, I-525, r.o. 21.

(145) H.v.J. 6 mei 1980 *Commissie t. België*, zaak 102/79, *Jur.* 1980, 1487, r.o. 12. H. ADAM, *Die Mitteilungen der Kommission: Verwaltungsvorschriften des Europäischen Gemeinschaftsrechts? Eine Untersuchung zur rechtsdogmatischen Einordnung eines Instruments der Kommission zur Steuerung der Durchführung des Gemeinschaftsrechts*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 81.

(146) Resolutie van het Europees Parlement van 18 april 1991 over de aard van communautaire besluiten, *P.B. C.* 1991, 129/136; G.A. BERMANN, "Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the the European Community and the United States", *Col.L.Rev.* 1994, 371-372; P.J.G. KAPTEYN, "Community law and the Principle of Subsidiarity", *R.A.E.* 1991, 38; H.-P. KRAUSSER, *Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des AWG-Vertrages*, Berlin, Duncker & Humblot, 1991, 170; K. LENAERTS, "The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism", *F.I.L.J.* 1994, 852-854; J. MERTENS DE WILMARS, "Du bon usage de la subsidiarité", *R.M.U.E.* 1992, 1999; P. VAN NUFFEL, *Dissertatie*, 252.

(147) H.v.J. 19 januari 1982, *Becker t. Finanzamt Münner Innenstadt*, zaak 8/81, *Jur.* 1982, 70, r.o. 18. Zie ook K. RJECHENBERGER, "Local administration and the binding nature of Community directives: a lesser known side of European integration", *F.I.L.J.* 1999, 696-767.

gezet, krijgen die bepalingen rechtstreekse werking die voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk zijn en geen verdere uitvoeringsmaatregelen die nog een bepaalde beleidskeuze impliceren, behoeven. Dit betekent dat een particulier uit deze bepalingen rechtstreeks, en dus zonder omzettingsmaatregelen, rechten kan putten<sup>148</sup>. De directe werking geldt echter in beginsel alleen ten opzichte van de Lid-Staat of Lid-Staten die hun verplichtingen uit de richtlijn niet zijn nagekomen (d.i. de zogenaamde 'verticale directe werking' van richtlijnen), en kan niet worden ingeroepen tegen andere particulieren (de 'horizontale directe werking' van richtlijnen)<sup>149</sup>. Anderzijds heeft de rechtspraak dit door haarzelf gevestigde principe opnieuw afgezwakt door zeer vele particuliere organisaties omwille van het feit dat ze onder het gezag van de staat stonden of omwille van de bevoegdheden die ze uitoefenen voor wat de directe werking van richtlijnen betreft aan de 'staat' gelijk te stellen<sup>150</sup>. Het ontbreken van 'horizontale directe werking' wordt verder gemilderd door een aantal gemeenschapsrechtelijke rechtsbeginselen die maken dat niet of niet-correct omgezette richtlijnen ook voor relaties tussen particulieren onderling belangrijk kunnen zijn<sup>151</sup>. Zo is de nationale rechter in principe verplicht aan de richtlijn voorrang te verlenen boven een daarmee strijdige nationale regel<sup>152</sup>. Bovendien moet een nationale rechter in de mate van het mogelijke krachtens de interne interpretatieregels<sup>153</sup> het nationale recht uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn<sup>154</sup>. Wanneer ook deze richtlijnconforme interpretatie van het nationale recht niet tot het gewenste resultaat leidt, is de Lid-Staat onder bepaalde voorwaarden verplicht de schade

---

(148) Het principe werd als dusdanig vastgesteld in H.v.J. 6 oktober 1970, *Grad t. Finanzamt*, zaak 9/70, *Jur.* 1970, 839, r.o. 5 en H.v.J. 17 december 1970, *SACE t. Ministerie van Financiën van Italië*, zaak 33/70, *Jur.* 1970, 1224, r.o. 15 en verder uitgewerkt in H.v.J. 4 december 1974, *van Duyn t. Home Office*, zaak 41/7, *Jur.* 1974, 1348-1349, r.o. 12.

(149) H.v.J. 26 februari 1986, *Marshall t. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, zaak 152/84, *Jur.* 1986, 749, r.o. 48. Vgl H.v.J. 14 juli 1994, *Faccini Dori*, zaak C-91/92, *Jur.* 1994, I-3356, r.o. 24 en de commentaar daarop: T. TRIDIMAS, "Horizontal Effect of Directives: A Missed Opportunity", *E.L.Rev.* 1994, 621-636; W. ROBINSON, noot bij het arrest C-91/92, *Faccini Dori*, *C.M.L.Rev.* 1995, 629-639. Zie verder ook G. BETLEM, "Medium Hard Law – Still No Horizontal Direct Effect of European Community Directives after *Faccini Dori*", *Col. J.E.L.* 1995, 469-496 en F. EMMERT en M. PEREIRA DE AZVEDO, "Les jeux sont faits: rien ne va plus ou une occasion perdue par la CJCE", *R.T.D.E.* 1995, 11-21.

(150) H.v.J. 12 juli 1990, *Foster e.a.*, zaak C-188/89, *Jur.* 1990, I-3348, r.o. 18.

(151) C.T. DEKKER, "Diagonale werking van Europese richtlijnen?", *S.E.W.* 1991, 782-793; R. DEVLOO, "Richtlijnconforme interpretatie: Bron van recht?", *R.W.* 1993-94, 377-382; J. STEINER, "From Direct Effects to Francovich: Shifting Means of Enforcement of Community Law", *E.L.Rev.* 1993, 3-22; C. PLAZA MARTIN, "Furthering the Effectiveness of EC Directives and the Judicial Protection of Individual Rights Thereunder", *I.C.L.Q.* 1994, 26-54.

(152) H.v.J. 29 november 1978, *Delqvist t. Openbaar Ministerie*, zaak 21/78, *Jur.* 1978, 2338-2339, r.o. 13-16. Zie P. MANIN, "L'invocabilité des directives: Quelques interrogations", *R.T.D.E.* 1990, 669-693.

(153) H.v.J. 13 november 1990, *Marleasing*, zaak C-106/89, *Jur.* 1990, I-4159, r.o. 8; H.v.J. 16 december 1993, *Wagner Miret*, zaak C-334/92, *Jur.* 1993, I-6932, r.o. 22. Zie G. DE BURCA, "Giving Effect to European Community Directives", *Mod. L. Rev.* 1992, 215-240; H.D. JARASS, "Richtlinienkonforme bzw. EG-rechtskonforme Auslegung nationales Rechts", *ER* 1992, 2220-223.

(154) H.v.J. 10 april 1984, *von Colson en Kamann t. Land Nordrhein-Westfalen*, zaak 14/83, *Jur.* 1984, 1909, r.o. 26. Hieraan zijn echter ook beperkingen gesteld: H.v.J., *Arcaro*, zaak C-168/95, *Jur.* 1996, I-4730, r.o. 42.

te vergoeden die door de niet-omzetting van de richtlijn aan de particulier werd veroorzaakt<sup>155</sup>.

### 2.3.1.3. Beschikking

26. Een beschikking is verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht<sup>156</sup>. De beschikking is het instrument voor individuele gevallen, en is daarom vooral geschikt voor daden van beleidsuitvoering, te vergelijken met administratieve rechtshandelingen in het interne recht. Toch wordt de beschikking door het Verdrag ook als normeringsinstrument voorgeschreven<sup>157</sup>. In dit laatste geval zal de beschikking tot alle Lid-Staten gericht zijn. Ook een beschikking kan, indien ze aan de voorwaarden daarvoor voldoet, rechtstreekse werking hebben, en door particulieren worden ingeroepen<sup>158</sup>.

### 2.3.1.4. Aanbeveling en advies

27. Aanbevelingen en adviezen zijn niet verbindend<sup>159</sup>. Aanbevelingen worden door de gemeenschapsorganen doorgaans op eigen initiatief uitgevaardigd, en willen de bestemmingen ervan een bepaald gedrag voorschrijven. Adviezen daarentegen vormen meestal een reactie van het orgaan op een initiatief waaraan het orgaan zelf vreemd is, waarbij men de mening van het gemeenschapsorgaan ten opzichte van een bepaalde situatie wil uitdrukken<sup>160</sup>. Hoewel het Hof van Justitie het niet-verbindend karakter van deze instrumenten heeft bevestigd, heeft

---

(155) H.v.J. 19 november 1991, *Francovich e.a.*, gevoegde zaken C-6/90 en 9/90, *Jur.* 1991, I-5415, r.o. 39-41; H.v.J. 14 juli 1994, *Faccini Dori*, zaak C-91/92, *Jur.* 1994, I-3357, r.o. 27; H.v.J. 8 oktober 1996, *Dillenkofer e.a. t. Duitsland*, gevoegde zaken C-178-, C-179-, C-188-, C-189- en C-190/94. Om in aanmerking te komen voor schadevergoeding moet de niet-omgezette richtlijn de toekenning van rechten aan particulieren inhouden, waarvan de inhoud op basis van de bepalingen van de richtlijn kan worden vastgesteld en er moet een causaal verband kunnen worden aangetoond tussen de schending van de omzettingsverplichting en de door de particulier geleden schade. Zie onder meer D. ARTS, "Het gemeenschapsrechtelijk beginsel van de aansprakelijkheid van de Lid-Staten wegens schending van het Gemeenschapsrecht: het Francovich arrest en zijn toepassing in de Belgische rechtsorde", *T.B.P.* 1993, 495-517; N. EMILIOU, "State Liability under Community law: Shedding More Light on the Francovich Principle?", *E.L.Rev.* 1996, 399-411; W. IRMER en F. WOOLDRIDGE, "1996: The return of Francovich", *E.B.L.R.* 1997, 67-74; V. KING, "The Fault Issue in State Liability: From Francovich to Dillenkofer", *E.C.L.R.* 1997, 110-113; M.H. WISSINK, "De Nederlandse rechter en overheidsaansprakelijkheid krachtens Francovich en Brasserie du Pêcheur", *SEW* 1997, 78-90.

(156) Artikel 249 (ex-artikel 189), vierde lid EG-Verdrag.

(157) Zie bijvoorbeeld Artikel 75, 4 (ex-artikel 79, 4.); artikel 76, 2. (ex-artikel 80, 2.); artikel 85, 2. (ex-artikel 89, 2) EG-Verdrag.

(158) H.v.J. 21 mei 1987, *Albaho Margarinefabrik Mario von der Linde GmbH t. Bundesanstalt für landeswirtschaftliche Marktordnung*, zaak 249/85, *Jur.* 1987, 2358; H.v.J. 10 november 1992, *Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH en KO t. Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg*, zaak C-156/96, *Jur.* 1992, I-5567, r.o. 15-20.

(159) Artikel 249 (ex-artikel 189), vijfde lid EG-Verdrag. Aanbevelingen krachtens het EGKS-Verdrag zijn wel verbindend, aangezien ze daar de rechtswerking van een richtlijn in het EG-recht hebben, cfr. *supra*.

(160) H. ADAM, o.c., 82.



het anderzijds ook bepaald dat de nationale rechter de aanbevelingen moet in aanmerking nemen "*met name wanneer deze hem duidelijkheid verschaffen over de uitlegging van nationale bepalingen die ter uitvoering ervan zijn vastgesteld of wanneer zij bedoeld zijn om dwingende communautaire bepalingen aan te vullen*"<sup>161</sup>. Tevens gaat men ervan uit dat de instelling die een dergelijke principieel niet-bindende maatregel heeft uitgevaardigd, daar zelf aan gebonden is op grond van de leer van het gerechtvaardigd vertrouwen. Wanneer een gemeenschapsinstelling haar mening over een bepaalde materie heeft gegeven, en een particulier of Lid-Staat zich daarop gebaseerd heeft om bepaalde maatregelen te nemen, dan kan de instelling zich niet verschuilen achter het niet-bindend karakter van de rechtshandeling om discretionair zijn standpunt te veranderen<sup>162</sup>.

### 2.3.2. 'ATYPISCHE' BELEIDSINSTRUMENTEN - COMMUNAUTAIRE SOFT LAW

28. Bepalingen die uitsluitend of in hoofdzaak betrekking hebben op onderwijs, dragen echter voornamelijk benamingen die men niet terugvindt in de opsomming van artikel 249 (ex-artikel 189) van het Verdrag<sup>163</sup>. Hoewel op het eerste gezicht niets laat vermoeden dat de opsomming van beleidsinstrumenten in dit artikel niet exhaustief zou zijn<sup>164</sup>, geeft het artikel in werkelijkheid slechts de 'top' van de communautaire normeringspiramide weer<sup>165</sup>. Niet alleen stelt het Verdrag in verscheidene artikelen maatregelen voor waarvan de rechtswerking nergens in het algemeen gedefinieerd wordt<sup>166</sup>, talrijk zijn ook de handelingen die van een gemeenschapsinstelling uitgaan, maar die benamingen dragen die men nergens in het Verdrag terugvindt<sup>167</sup>. Het aantal gemeenschapsoptredens waarnaar verwezen wordt met termen als 'Verklaring', 'Resolutie', 'Conclusies', 'Besluit', 'Memorandum', 'Mededeling' en de laatste jaren steeds vaker ook 'Groenboek' en 'Witboek', is groot, en neemt nog steeds explosief

---

(161) H.v.J. 13 december 1989, *Grimaldi t. Fonds voor Beroepsziekten*, zaak C-322/88, *Jur.* 1989, 4420-4421, r.o 13-18. (zie ook *infra*).

(162) A. BLECKMANN, *Europarecht*, Köln e.a., Carl Heymanns Verlag, 1996, 179.

(163) Zie M. NIEDOBITEK, *o.c.*, 252.

(164) C. FRAZIER, *o.c.*, 244.

(165) Dit wordt onder meer afgeleid uit het feit dat artikel 202 (ex-artikel 145) van het Verdrag in het algemeen spreekt over de 'beslissingsbevoegdheid' van de Raad en artikel 230 (ex-artikel 173) waar men spreekt over controle op de 'handelingen' van de instellingen: O. NOWOCZYN, *Bildungspolitische Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht*, Frankfurt am Main, Lang, 1996, 21. Zie ook M.-C. BERGERES, noot onder H.v.J. 16 juni 1993, *Franse Republiek t. Commissie*, C-325/91, *Recueil Dalloz Sirey*, 10 februari 1994, nr. 6, 64.

(166) Artikel 44 (ex-artikel 54) EG-Verdrag spreekt bijvoorbeeld over "programma's" die de Gemeenschap moet opstellen. Zie ook: M. BOTHE, "'Soft Law' in den Europäischen Gemeinschaften?" in I. VON MÜNCH en H.J. SCHLOCHAUER (eds.), *Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer*, Berlin, 1981, 761.

(167) Voor een overzicht zie H. SCHERMERS en D. WAELEBROECK, *Judicial protection in the European Communities*, Deventer, 1987, 148-172.

toe<sup>168</sup>. Doorgaans wordt gekozen om een gemeenschapsoptreden een dergelijke 'atypische' vorm te geven -zo genoemd omdat niet gekozen werd voor één van de 'typische' normeringsinstrumenten van artikel 189<sup>169</sup>- omdat het gaat om een optreden dat nog in de fase van voorbereiding en besluitvorming zit<sup>170</sup>. Vaak hebben dergelijke handelingen een politieke functie: wanneer de situatie nog niet rijp is voor het aannemen van een maatregel uit de catalogus van artikel 249 (ex-artikel 189), dan is een verklaring of conclusie op politiek gebied toch al van meer betekenis dan de totale afwezigheid van enige wilsuiting. Niet zelden echter ziet de Gemeenschap zich genoodzaakt haar toevlucht te nemen tot dergelijke atypische vormen, omdat het optreden zich situeert in de 'grijze zone' van gemeenschapsbevoegdheden<sup>171</sup>, waar het niet helemaal zeker meer is tot waar de bevoegdheden van de Lid-Staten zich uitstrekken, en waar de Gemeenschapsbevoegdheden beginnen<sup>172</sup>. Deze laatste redenering is bij uitstek van toepassing op het onderwijsdomein. Immers, terwijl de bevoegdheden om verordeningen, richtlijnen of beschikkingen uit te vaardigen strikt zijn toegewezen, is het vermelden van een rechtsgrond voor niet-bindende rechtshandelingen niet nodig<sup>173</sup>. Het gebruik van niet-bindende instrumenten zoals resoluties heeft het zo mogelijk gemaakt nieuwe domeinen zoals onderwijs, die niet uitdrukkelijk in het Verdrag worden vermeld als actiegebied voor de Gemeenschap, in te sluiten door in een eerste fase op niet-dwingende wijze het principe en het kader van de actie vast te leggen, die dan later door communautaire rechtshandelingen -vaak gebaseerd op artikel 235 (thans artikel 308) van het Verdrag- werden uitgewerkt<sup>174</sup>.

29. De doctrine heeft in het algemeen zeer weinig aandacht besteed aan de beleidsinstrumenten die buiten de catalogus van artikel 249 (ex-artikel 189) vallen<sup>175</sup>. Waar dit wel ge-

---

(168) A. GAUTIER, "Le Conseil d'Etat français et les actes "hors nomenclature" de la CE", *R.T.D.E.* 1995, 25 en J. KLABBERS, "Informal instruments before the European Court of Justice", *C.M.L Rev.* 1994, 997.

(169) Over de benaming: A. GAUTIER, *o.c.*, 24.

(170) U. EVERLING, "Zur rechtlichen Wirkung von Beschlüssen, Entschliessungen, Erklärungen und Vereinbarungen des Rates oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft" in G. LÜKE e.a. (eds.), *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration. Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*, Köln e.a., Carl Heymanns Verlag, 1983, 143.

(171) De onderverdeling in witte, grijze en zwarte zone van gemeenschapsbevoegdheden, die op een toenemende intensiteit van gemeenschapsbevoegdheid wijst, wordt zeer goed verwoord door A. LOMAN, K. MORTELMANS, H. POST en S. WATSON, *Culture and Community Law. Before and after Maastricht*, Deventer/Boston, Kluwer, 1992, 19-21.

(172) M. BOTHE, *o.c.*, 769; U. EVERLING, "Probleme atypischer Rechts- und Handlungsformen bei der Auslegung der europäischen Gemeinschaftsrechts" in R. BIEBER e, G. RESS (eds.), *o.c.*, 419; J. KLABBERS, *o.c.*, 1003.

(173) CH.-A. MORAND, Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire", *Cah. dr. eur.* 1970, 623. H.P. KRAUSSER, *o.c.*, 88-89 wijst erop dat het principe van de toegewezen bevoegdheden niet geldt voor onverbindende rechtshandelingen, omdat deze de rechtspositie van Lid-Staten of burgers toch niet kunnen aantasten. Hoewel men onverbindende rechtshandelingen niet op een rechtsgrond hoeft te steunen, is het wel zo dat ook de niet-verbindende rechtshandelingen binnen de toepassingsfeer van het Verdrag dienen te blijven.

(174) J.-L. DEWOST, "Décisions des Institutions en vue du Développement des Compétences et des Instruments juridiques" in R. BIEBER en G. RESS, *o.c.*, 330.

(175) Een uitzondering hierop vormt wellicht de uitgebreide doctrine over het compromis van Luxemburg: zie bijvoorbeeld uitgebreid W. HEUSEL, "Weiches" Völkerrecht. Eine vergleichende Untersuchung typischer Erscheinungsformen, Baden-Baden, Nomos, 1991, 152-164. Ook de Mededelingen van de Commissie werden en

beurt, staat men meestal negatief tegenover het fenomeen, wellicht omdat vermoed wordt dat van informele rechtshandelingen gebruik wordt gemaakt om aan de beperkingen van het gemeenschapsrecht te ontkomen<sup>176</sup>. Hoewel hun rechtstheoretische inordening enigszins problematisch is<sup>177</sup>, mag men ervan uitgaan dat het merendeel van deze atypische handelingsvormen in principe niet verbindend zijn<sup>178</sup>. Uitzondering hierop vormt de categorie van de van de 'Besluiten', waarvan wordt aangenomen dat gemeenschapsinstelling die ze uitvaardigt er doorgaans wel een bindende handeling mee beoogt<sup>179</sup>. Atypische rechtshandelingen worden vaak aangeduid met de term 'soft law', naar analogie van de term die in het internationaal publiek recht doorgaans gehanteerd wordt om niet-bindende overeenkomsten aan te duiden<sup>180</sup>. Overigens vormen in die optiek niet alleen de atypische handelingen *soft law*, maar horen ook de aanbevelingen en adviezen daartoe, aangezien ze in artikel 249 (ex-artikel 189) uitdrukkelijk als niet-verbindend aangemerkt worden. De theorie van *soft law* uit het internationaal publiek recht kan echter niet volledig naar de communautaire rechtsorde doorgetrokken worden<sup>181</sup>. Het onderscheid tussen verbindende en niet-verbindende handelingen in het internationaal publiek recht is in grote mate academisch, omdat er zich in de internationale rechtsorde steeds een probleem van *de facto* afdwingbaarheid stelt. Dat is anders in de communautaire rechtsorde, waar niet alleen het Hof van Justitie<sup>182</sup> maar ook de nationale rechtscolleges geroepen zijn het communautair recht toe te passen<sup>183</sup>. Inderdaad krijgt zogenaamde *soft law*, wanneer het met daadwerkelijke rechterlijke toetsing wordt gecombineerd, een graad van rechtswerkzaamheid die de auteurs er doorgaans niet aan wensten toe te kennen, en het is dus

---

giszins becommentarieerd: zie bv. H. ADAM, *Die Mitteilungen der Kommission: Verwaltungsvorschriften des Europäischen Gemeinschaftsrechts? Eine Untersuchung zur rechtsdogmatischen Einordnung eines Instruments der Kommission zur Steuerung der Durchführung des Gemeinschaftsrechts*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 177; F. SNYDER, *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, EUI Working Paper Law nr. 93/5, 1993, 35.

(176) U. EVERLING, "Probleme atypischer Rechts- und Handlungsformen bei der Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts" in R. BIEBER en G. RESS (Eds.), *o.c.*, 419-420. Vgl. C. FRAZIER, *o.c.*, 232. F. SNYDER, *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, EUI Working Paper Law nr. 93/5, 1993, 3 ziet in *soft law* genuanceerd "in part a comprehensible response to institutional inertia, and in part a questionable attempt to circumvent or avoid implications of failures to reach political agreement".

(177) In die zin ook: M. BOTHE, *o.c.*, 762.

(178) Enigszins genuanceerd bij J. KLABBERS, *o.c.*, 1020-1021.

(179) U. EVERLING, "Zur rechtlichen Wirkung von Beschlüssen, Entschliessungen, Erklärungen und Vereinbarungen des Rates oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft" in G. LÜKE e.a. (eds.), *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration. Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*, Köln e.a., Carl Heymanns Verlag, 1983, 142 omschrijft besluiten als "formlich abgefasste Verlautbarungen, die nach ausen häufig den Charakter der verbindlichkeit erwecken, aber den Erfordernissen des Artikel 189 EWG-Vertrag nicht entsprechen und oft auch [...] mit dem Vorbehalt der innerstaatlichen Durchführung behaftet sind".

(180) W. HEUSEL, "Weiches" Völkerrecht. Eine vergleichende Untersuchung typischer Erscheinungsformen, Baden-Baden, Nomos, 1991, 42-44.

(181) K.C. WELLENS en G.M. BORCHARDT, "Soft Law in European Community Law: ", *E.L. Rev.* 1989, 267-321.

(182) Artikel 220 (ex-artikel 164) EG-Verdrag.

(183) Artikel 234 (ex-artikel 177) EG-Verdrag.

van belang in dat verband de gevolgen van een dergelijke handeling af te leiden uit de regels van het gemeenschapsrecht<sup>184</sup>.

30. Onder communautaire *soft law* wordt verstaan “die gedragsregels die zich situeren op het juridisch niet-verbindend niveau maar die wel volgens de bedoeling van de opstellers een juridische draagwijdte toekomt, die telkens nader moet worden bepaald, en als effect sorteren, door tussenkomst van de communautaire rechtsorde, dat er gedrag van Lid-Staten, instellingen, ondernemingen en individuen door wordt beïnvloed zonder evenwel rechten en verplichtingen te bevatten”<sup>185</sup>. Het feit dat een gemeenschapshandeling op zich niet-verbindend is betekent niet dat er geen enkel rechtsgevolg aan kan gehecht worden. Zo bepaalt elke toetredingsakte dat nieuwe Lid-Staten zich ten aanzien van verklaringen, resoluties en andere standpuntbepalingen in dezelfde situatie als de oorspronkelijke Lid-Staten bevinden<sup>186</sup>. Deze atypische handelingsvormen behoren met andere woorden tot het *acquis communautaire*<sup>187</sup> en als dusdanig moeten Lid-Staten de beginselen en beleidslijnen die hieruit voortvloeien eerbiedigen en eventueel de maatregelen treffen die nodig zouden blijken voor de toepassing ervan, al gaat dit niet zover dat handelingen die tot het *acquis communautaire* behoren daardoor al meteen verbindend zouden zijn<sup>188</sup>. Het is echter niet uitgesloten dat aan bepaalde atypische handelingsvormen bindende kracht wordt toegekend. Het Hof van Justitie laat de strekking en de draagwijdte van een gemeenschapshandeling immers niet afhangen van de benaming die door de handelende instelling aan de bewuste handeling wordt gegeven, maar wel van de inhoud en het doel van de maatregel in kwestie<sup>189</sup>. In de meeste gevallen die aan het oordeel van het Hof van Justitie werden voorgelegd, besloot het Hof dat het ging om politieke wilsuitingen waaraan geen bindende kracht toekwam<sup>190</sup>. Dit gold met name voor resoluties en verklaringen waarvan de benaming reeds lijkt aan te geven dat de auteurs er geen bindende kracht aan wensten te verlenen, terwijl men iets voorzichtiger is met conclusies, waarvan de bena-

---

(184) U. EVERLING, “Zur rechtlichen Wirkung von Beschlüssen, Entschliessungen, Erklärungen und Vereinbarungen des Rates oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft” in G. LÜKE; G. RESS en M.R. WILL (eds.), *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration. Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*, Köln e.a., Carl Heymanns, 1983, 150.

(185) Definitie geformuleerd door K.C. WELLENS en G.M. BORCHARDT, “Soft Law in het Gemeenschapsrecht”, *SEW* 1987, 688).

(186) Verdrag van 22 januari 1972 tussen de Lid-Staten der Europese Gemeenschappen, het Koninkrijk Denemarken, Ierland, het Koninkrijk Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland betreffende toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland, het Koninkrijk Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, *PB. L.* 73/5.

(187) Over het *acquis communautaire* zie: C. CURTI GIALDINO, “Some reflections on the *acquis communautaire*”, *C.M.L. Rev.* 1995, 1089-1121.

(188) H.v.J. 15 januari 1989, *Hurd t. Jones*, zaak 44/84, *Jur.* 1989, 29, r.o. 23.

(189) H.v.J. 14 december 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes t. Raad*, gevoegde zaken 16-17/62, *Jur.* 1962, 958.

(190) H.v.J. 13 november 1964, *Commissie t. Luxemburg en België*, gevoegde zaken 90- en 91/63, *Jur.* 1964, 1293; H.v.J. 24 oktober 1973, *Schlüter t. Hauptzollamt Lörrach*, zaak 9/73, *Jur.* 1973, 1161-1162, r.o. 40; H.v.J. 3 februari 1976, *Openbaar Ministerie t. Manghera*, zaak 59/75, *Jur.* 1975, 192, r.o. 21.

ming toch iets meer bindende kracht lijkt te impliceren<sup>191</sup>. In een uitzonderlijk geval erkende het Hof ook de bindende kracht van een resolutie; het betrof echter een sector die na afloop van de overgangperiode tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap zou gaan behoren<sup>192</sup>.

31. Daarnaast is het zo dat zelfs wanneer het principeel om niet-bindende handelingen gaat, deze toch van belang kunnen zijn voor de uitlegging van andere bepalingen die wel verbindend zijn. Het Hof besliste inderdaad dat het feit dat aanbevelingen niet verbindend zijn, niet betekent dat ze geen enkel juridisch effect sorteren. Zo dienen nationale rechtbanken ze in aanmerking te nemen, in het bijzonder wanneer ze licht werpen op de interpretatie van nationale maatregelen die genomen werden om de aanbeveling uit te voeren, of wanneer ze dienen ter aanvulling van andere, bindende bepalingen van gemeenschapsrecht<sup>193</sup>. Zij kunnen daardoor, ondanks hun twijfelachtige juridische aard, soms een groot belang krijgen<sup>194</sup>. Meer bepaald in onderwijszaken heeft het Hof van Justitie zich in de zaak *Gravier* op *soft law* beroepen om de omvang van de gemeenschapsbevoegdheden af te leiden. Op die manier werden programmatische verklaringen tot juridische werkzaamheid opgevoerd<sup>195</sup>: ze duiden de grenzen aan van het toepassingsgebied van het Verdrag als gemeenschaps“recht”<sup>196</sup>. Dit arrest, dat dus onder meer op *soft law*-bepalingen gebaseerd is, werd op zijn beurt gebruikt om tot een afbakening van gemeenschapsbevoegdheden te komen in de arresten *Erasmus*<sup>197</sup>, *Petra*<sup>198</sup> en

---

(191) H.v.J. 31 maart 1971, *Commissie t. Raad*, zaak 22/70, *Jur.* 1971, 278, r.o. 53.

(192) Nl. de resolutie van Den Haag van 3 november 1976: H.v.J. 4 oktober 1979, *Frankrijk t. Verenigd Koninkrijk*, zaak 141/78, *Jur.* 1979, 2942-2943, r.o. 8-11; H.v.J. 10 juli 1980, *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, zaak 32/79, *Jur.* 1980, 2432, r.o. 11; H.v.J. 5 mei 1981, *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, zaak 804/79, *Jur.* 1981, 1074-1076, r.o. 23-31.

(193) H.v.J. 13 december 1989, *Grimaldi t. Fonds des maladies professionnelles*, zaak C-322/88, *Jur.* 1989, beschikking.

(194) CH.-A. MORAND, o.c., 625; L.E. TROCLET, "Le Fonds Social Européen (Articles 123 à 127)" in W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH (ed.), *Les Nouvelles. Droit des Communautés européennes*, Brussel, Bruylant, 1969, 950.

(195) B. BEUTLER, "'Soft law' oder 'Gemeinschafts' recht". Zur rechtssystematischen Einordnung gemeinschaftlicher Ausbildungsprogramme", *RdJB* 1989, 178.

(196) H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier t. Stad Luik*, zaak 293/83, *Jur.* 1985, 612-613, r.o. 22: "Dat de gemeenschapsinstellingen bijzondere aandacht hebben besteed aan de problemen op het gebied van de toegang tot de beroepsopleiding alsmede de verbetering ervan in de gehele Gemeenschap, blijkt onder meer uit de "Algemene beleidslijnen" die de Raad in 1971 heeft vastgesteld voor de opstelling van een communautair actieprogramma op het gebied van de beroepsopleiding (PB. C. 81 van 1971, blz. 5), de resolutie van de Raad en van de Ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 13 december 1976, betreffende de maatregelen die moeten getroffen worden ter verbetering van de voorbereiding van jongeren op het arbeidsproces en ter vergemakkelijking van de overgang van school naar beroepsleven (PB. C. 308 van 1976, blz. 1) alsmede de resolutie van de Raad van 11 juli 1983 voor een beleid inzake beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap in de jaren '80 (PB. C. 193 van 1983, blz. 2). Vgl. nochtans K. LENAERTS, "Het onderwijs in het Europees recht na Maastricht", *TORB* 1992-93, 266: "Resoluties en conclusies bezitten zelfs niet de beperkte juridische status van aanbevelingen die, hoewel niet juridisch verbindend, toch een rol spelen bij de interpretatie van het nationale recht en het uitstippelen van het beleid van de Lid-Staten.[...] Zij zijn enkel intergouvernementele afspraken die vreemd blijven aan de wetgevingsinstrumenten van de Gemeenschap, met inbegrip van de zwakste onder hen, de aanbeveling".

(197) H.v.J. 30 mei 1989, *Commissie t. Raad*, zaak 242/87, *Jur.* 1989, 1453, r.o. 10 en 11.

(198) H.v.J. 30 mei 1989, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak 56/8, *Jur.* 1989, 1615-1619.

Comett<sup>199</sup>. Het komt er dus voor de Lid-Staten op aan uiterst oplettend te zijn bij het uitvaardigen van resoluties, verklaringen en andere al dan niet informele, principieel niet-bindende rechtshandelingen. Door deze wilsuitingen kunnen ze de integratie politiek en juridisch sturen, terwijl het mogelijk is dat ze die in een later stadium tegen zich moeten laten gelden<sup>200</sup>. In de depositogarantiezaak, waarin het Hof zich onder meer moest uitspreken over de vraag of een bepaalde materie krachtens het subsidiariteitsbeginsel op communautair niveau dan wel op het niveau van de Lid-Staten moest worden geregeld, stelde het Hof de ontoereikendheid van het optreden van de Lid-Staten *in casu* vast op grond van het feit dat een eerdere aanbeveling terzake niet tot het gewenste resultaat had geleid. Ondanks haar onverbindend karakter kunnen Lid-Staten een aanbeveling dus niet zo maar naast zich neer leggen, omdat dat in latere instantie op grond van het subsidiariteitsbeginsel een krachtiger gemeenschapsoptreden zou kunnen uitlokken<sup>201</sup>.

32. De evolutie van het gemeenschapsoptreden in onderwijs vormt een goede illustratie van het feit dat de scheidslijn tussen *hard law* en *soft law* in het gemeenschapsrecht niet steeds duidelijk te trekken valt<sup>202</sup>. Naargelang de context worden sommige bepalingen meer of minder hard, en brengen ze bepaalde rechtsgevolgen met zich mee<sup>203</sup>. Het uitgebreid gebruik van *soft law*, bij gebrek aan een rechtsbasis in het Verdrag was inzake onderwijs -zoals ook in andere sectoren, bijvoorbeeld milieu- de voorbode van meer bindende handelingen in die sector, die dan in een eerste fase gebaseerd werden op onder meer artikel 308 (ex-artikel 235) van het Verdrag. Inzake onderwijs lijkt het dus gerechtvaardigd met Wellens en Borchardt te stellen dat de uitvaardiging van *soft law* een evolutie naar *hard law* inluidde<sup>204</sup>. Meer bepaald de mobiliteitsprogramma's zoals Erasmus vormen een goede illustratie van deze overgang van *soft law*: sommige aspecten zijn duidelijk gestoeld op de vrijwillige medewerking van de Lid-Staten, en behelzen als dusdanig *soft law*. Anderzijds bevatten ze ook bepalingen die duidelijk bindende medewerkingsverplichtingen<sup>205</sup> genereren, en als dusdanig zijn ze dan reeds *hard law*<sup>206</sup>.

---

(199) H.v.J. 11 juni 1991, *Verenigd Koninkrijk e.a. t. Raad*, gevoegde zaken C-51/89, C-90/89 en C-94/89, *Jur.* 1991, I-2757.

(200) Zie bijvoorbeeld de zaak Gravier: H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier t. Stad Luik*, zaak 29/83, *Jur.* 1985, 593. M. SCHRÖDER, *Europäische Bildungspolitik und Bundesstaatliche Ordnung*, Baden-Baden, Nomos, 1990, 42.

(201) H.v.J. 13 mei 1997, *Duitsland t. Raad*, zaak C-233/94, *Jur.* 1997, I-2405. Zie ook *infra*, punt 2.4.3.3. (p. 71 e.v.).

(202) J. KLABBERS, *o.c.*, 99 wijst erop dat de tweedeling *hard law/soft law* ook weinig steun vindt in de rechtspraak van het Hof van Justitie.

(203) M. BOTHE, *o.c.*, 769.

(204) K.C. WELLENS en G.M. BORCHARDT, *o.c.*, 291-292.

(205) Zie H.v.J. 30 mei 1989, *Commissie t. Raad*, zaak 274/87, *Jur.* 1989, 1453, r.o. 11.

(206) B. BEUTLER, *o.c.*, 178.

### 2.3.3. PILOOTPROJECTEN - FINANCIËLE STIMULERINGSPROGRAMMA'S

33. Het ontbreken van een rechtsgrond voor een Europees onderwijsbeleid was anderzijds voor de Commissie geen hinderpaal om reeds een hele reeks pilootprojecten uit te werken rond onderwijsthema's, en deze ook te financieren<sup>207</sup>. Gedurende een voorbereidende fase, waarin een door de Commissie ondernomen actie nog experimenteel is, is er geen rechtshandeling van de Raad nodig opdat de Commissie hiervoor financies zou kunnen vrijmaken. Krachtens artikel 205 (thans artikel 274) van het Verdrag had de Commissie inderdaad het recht om de kredieten op het budget uit te voeren, en om zelf de eventuele beslissingen ten gronde daaromtrent te nemen<sup>208</sup>. Wanneer echter van de experimentele fase wordt overgestapt op een significante communautaire actie -of dit het geval is wordt onder meer bepaald aan de hand het globale budget dat aan de actie wordt gewijd, en de duur ervan<sup>209</sup> - is er een interventie nodig van de communautaire wetgever om een wettelijke basis aan de actie te geven<sup>210</sup>. In de toepassing van deze regel is men nogal soepel geweest: zo hebben de meeste uitgaven die in de begroting van 1986 onder 'onderwijs' werden gerangschikt, geen wettelijke basis, en golden ze dus als pilootprojecten, al werden de uitgaven op de toch aanzienlijke som van 27 MECU begroot voor acties die over meerdere jaren lopen. Hoewel hier bezwaarlijk nog van een pilootproject kan worden gesproken, blijken de instellingen van de Gemeenschap hier voor een pragmatische oplossing te hebben gekozen, en hieraan voorrang te hebben gegeven boven de principes<sup>211</sup>. Doordat een informeel stimuleringsprogramma geen rechtsgrond in het Verdrag vereist, was het mogelijk een groot aantal van dergelijke programma's eenvoudigweg op een resolutie van de Raad, zelfs in gemengde vorm, te baseren<sup>212</sup>. Het Subsidiariteitsprotocol bepaalt nu wel dat bij elke gedeeltelijke of volledige financiering van een optreden uit de gemeenschapsbegroting een toelichting van de Commissie in het licht van het subsidiariteitsbeginsel vereist is<sup>213</sup>. Hoewel deelname aan een pilootproject of aan een op een resolutie gebaseerd stimuleringsprogramma<sup>214</sup> niet verplicht is, kunnen ook niet-verbindende, louter sti-

---

(207) Zie onder meer: G. NEAVE, *o.c.*, 28-33, 46-54, 88-92.

(208) F. VAN CRAEYENEST, "La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d'éducation" in B. DE WITTE (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 130.

(209) F. VAN CRAEYENEST, *o.c.*, 130.

(210) Gezamenlijke Verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 30 juni 1982 betreffende de verschillende maatregelen ter verzekering van een beter verloop van de begrotingsprocedure, *PB. C.* 1982, 194/1.

(211) J.-L. DEWOST, *o.c.*, 335. Vgl. C. FRAZIER, *o.c.*, 241. Met name het Europees Parlement, dat een beslissende stem heeft in de begrotingsprocedure, heeft niets ondernomen tegen deze werkwijze, klaarblijkelijk omdat het zelf een voorstander was van een actiever gemeenschapsoptreden in onderwijs.

(212) Op de begroting van 1990 werd 9,2 miljoen ECU uitgetrokken voor de uitvoering van 16 verschillende resoluties: zie antwoord van de Commissie op de schriftelijke vraag nr. 1809/90 van dhr. Peters, lid van het Europees Parlement, *PB. C.* 1990, 141/3.

(213) Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, *PB. C.* 1997, 340/105, punt, 9, tweede streepje (cfr. *infra*, punt 2.4.3., p. 60 e.v.).

mulerende bepalingen een aanzienlijke invloed uitoefenen op het beleid van de Lid-Staten. De Gemeenschap hanteert voor de stimuleringsprogramma's immers vaak de methode van de 'voorwaardelijke financiering'<sup>215</sup>: waarbij de Gemeenschap instellingen of personen subsidieert die aan bepaalde voorwaarden voldoen. De Gemeenschap stelt de specifieke voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiëring eenzijdig vast in het licht van de doelstellingen van het programma, zodat instellingen of Lid-Staten geneigd zullen zijn hun prioriteiten in de richting van die van de Gemeenschap te verleggen, om aldus een zo groot mogelijk gedeelte van de te verdelen middelen te bemachtigen. Dankzij de *power of the purse*<sup>216</sup>, en afhankelijk van de grootte de van de te verdelen middelen, slaagt de Gemeenschap er aldus in om bepaalde beleidsopties ook in de Lid-Staten ingang te doen vinden<sup>217</sup>.

34. De financiële stimuleringsprogramma's die uitgevaardigd zijn onder de vorm van een besluit<sup>218</sup> gaan verder dan de pilootprojecten. Een besluit is een rechtshandeling waarvan de aard niet in het Verdrag wordt bepaald, en dus uit de inhoud ervan zelf moet afgeleid worden. Die inhoud wijst erop dat deze programma's grotendeels gericht zijn op het bevorderen van een bepaald gedrag, dat evenwel niet verplicht wordt gesteld, maar dat ze anderzijds toch een aantal bepalingen bevatten die wel degelijk verbindend zijn. Zo vereist het beginsel van de gemeenschapstrouw dat Lid-Staten waarvan de nationale regelgeving bepalingen bevat die deelname aan stimuleringsprogramma's voor hun onderhorigen onmogelijk maakt, deze aanpassen<sup>219</sup>.

#### 2.3.4. NEGATIEVE INTEGRATIE - RECHTERLIJK BELEID

35. Het Hof van Justitie heeft tot taak te waken over de eerbiediging van het recht bij de interpretatie en toepassing van de Verdragen<sup>220</sup>. Het is in de communautaire rechtsorde echter algemeen aanvaard dat de rol van het Hof uitstijgt boven wat in de klassieke continentale

---

(214) Zie bijvoorbeeld het Jean Monnet-programma, waarin middelen te beschikking gesteld worden voor het introduceren van leerstoelen en leergangen in Europese integratie ([[http://europa.eu.int/comm/dg10/university/ajm/index\\_en/htm](http://europa.eu.int/comm/dg10/university/ajm/index_en/htm)]).

(215) B. DE WITTE en A.C. ZIJDERVELD, *o.c.*, 39.

(216) Zie over de werking en het gebruik van financiële stimuli in de Gemeenschap: D. COOMBES, *The power of the purse in the European Communities*, Londen, Chatham House, 1987, 103 pp.

(217) B. DE WITTE, *o.c.* in B. DE WITTE en A.C. ZIJDERVELD, (eds.), *Pre-advies*, 40 wijst erop dat het ter beschikking stellen van de gemeenschapsmiddelen vooral in de kleinere Lid-Staten tot een internationalisering van het hoger onderwijs heeft geleid. Hij geeft Nederland als voorbeeld, maar dit is zeker ook in Vlaanderen het geval geweest.

(218) Cfr. *infra*, Hoofdstuk 5 (p. 219 e.v.).

(219) K. LENAERTS, "Erasmus: Legal Basis and Implementation" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 123. Vgl. O. NOWOCZYN, *o.c.*, 20-21 die het Erasmusbesluit op grond van deze gevolgen de werking van een richtlijn toedicht.

(220) Artikel 220 (ex-artikel 164) EG-Verdrag.



rechtsstelsels als taak voor de rechterlijke macht is weggelegd<sup>221</sup>. Veel meer dan alleen de 'mond van de wet'<sup>222</sup> speelt het Hof een cruciale rol in de ontwikkeling van het communautaire beleid, in wisselwerking met de andere communautaire instellingen<sup>223</sup>. Vooral inzake onderwijs heeft het Hof in zijn toepassing van de negatieve integratie inderdaad aan 'rechterlijk beleid' gedaan, en aldus de weg bereid voor initiatieven van de andere gemeenschapsinstellingen<sup>224</sup>.

36. In tegenstelling tot positieve integratie, die uitgaat van harmoniserende of coördinerende maatregelen die door de communautaire overheid worden uitgevaardigd, is negatieve integratie niet gestoeld op maatregelen die uitgaan van de gemeenschapsorganen, maar streeft men integratie na door het verbieden van discriminatie in die domeinen waarop het Verdrag van toepassing is<sup>225</sup>. Negatieve integratie behelst dus veeleer een onthouding door de Lid-Staten, dan een actief ingrijpen, en dus een beleid vanwege de Gemeenschap. Het is inderdaad zo dat het gemeenschapsrecht -naast een aantal bepalingen die discriminatie in specifieke sectoren of op grond van welbepaalde criteria verbieden<sup>226</sup>- een algemeen verbod van discriminatie bevat op grond van nationaliteit. Artikel 12 (ex-artikel 6) EG-Verdrag -het vroegere artikel 7, lid 1 EEG-Verdrag- bepaalt:

"Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden."

Het Hof heeft reeds uitvoerig de gelegenheid gehad de draagwijdte van dit discriminatieverbod te preciseren. Al de in de Verdragen aanwezige discriminatieverboden vormen eigenlijk de uitdrukking van het algemene gelijkheidsbeginsel dat "één van de grondprincipes van het

---

(221) K. LENAERTS, *Le juge et la constitution aux Etats-Unis d'Amerique et dans l'ordre juridique européen*, Brussel, Bruylant, 1988, 817 pp. en van dezelfde auteur: "Some Thoughts on the Interaction Between Judges and Politicians", *The Univ. Chic. L. Rev.* 1992, 93-133.

(222) Zie conclusie Advocaat-generaal Léger bij het arbeidstijdarrest, met verwijzing naar de theorie van Montesquieu: H.v.J. 13 maart 1996, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak C-84/94, *Jur.* 1996, I-5811.

(223) P. EECKHOUT, "The European Court of Justice and the Legislature", *Y.E.L.* 1998, 2. Zie over de rol van het Hof van Justitie: R. DEHOUSSE, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, Parijs, Montchrestien, 1997, 160 pp. en H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Dordrecht e.a., Martinus Nijhoff, 1986, 555 pp.; Het Hof lag vaak onder vuur wegens het beweerd 'overschrijden van zijn bevoegdheden': Zie: M. CAPPELLETTI, "Is the European Court of Justice 'Running Wild'?", *E.L.Rev.* 1987, 3-17; H. RASMUSSEN, "Between Self-Restraint and Activism: A Judicial Policy for the European Court", *E.L.Rev.* 1988, 28-38. Deze kritiek wordt weerlegd door T. TRIDIMAS, "The Court of Justice and Judicial Activism", *E.L.Rev.* 1996, 199-210; P. HOWE OF ABERON, "Euro-Justice: Yes or No?", *E.L.Rev.* 1996, 187-210.

(224) U. EVERLING, "Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft", *RabelsZ* 1986, 196.

(225) B. DE WITTE, "Recht op onderwijs zonder grenzen? Het recht op onderwijs in EG-context", *Jura Falc.* 1990, 354.

(226) Bijvoorbeeld artikel 118 EG-Verdrag waarin het beginsel van gelijke beloning voor man en vrouw is vastgelegd.

gemeenschapsrecht is”<sup>227</sup>. Verboden is elke discriminatie in de materiële zin: men spreekt van materiële discriminatie, wanneer gelijke gevallen op een verschillende manier worden behandeld, of evenzeer, wanneer verschillende gevallen op dezelfde manier worden behandeld<sup>228</sup>. Een formele discriminatie -wanneer twee ogenschijnlijk gelijke gevallen uitdrukkelijk op een verschillende manier behandeld worden- kan wel de schijn van discriminatie wekken, maar maakt niet noodzakelijk een verboden materiële discriminatie uit<sup>229</sup>. Zelfs wanneer discriminatie in de materiële zin aanwezig zou zijn dan kan het nog dat zij ‘objectief gerechtvaardigd’ is. Indien kan worden aangetoond dat er een rechtvaardigingsgrond bestaat voor de discriminatie in de materiële zin, dan is het mogelijk dat het Hof de discriminatie niet als verboden bestempelt<sup>230</sup>. Discriminatie op andere grond dan nationaliteit, bijvoorbeeld uit commerciële overwegingen, zijn in principe wel toegelaten<sup>231</sup>. ‘Op grond van nationaliteit’ mag echter niet beperkend worden uitgelegd. Andere onderscheidingscriteria, bijvoorbeeld woonplaats<sup>232</sup>, kunnen in de praktijk net of bijna hetzelfde resultaat hebben als het criterium nationaliteit<sup>233</sup>. In het gemeenschapsrecht onderscheidt men inderdaad ook de directe discriminatie -gebaseerd op een verboden onderscheidingscriterium- en de indirecte discriminatie, gebaseerd op een criterium dat op zich niet verboden is, maar hetzelfde effect heeft als een verboden criterium<sup>234</sup>.

---

(227) H.v.J. 19 oktober 1977, *Rückdeschel t. Hauptzollamt Hamburg- St Annen*, gevoegde zaken 117/76 en 16/77, *Jur.* 1977, 1769 en H.v.J., KSH, zaak 125/77, *Jur.* 1980, 2764-2765.

(228) H.v.J. 17 juli 1983, *Italië t. Commissie*, zaak 13/63, *Jur.* 1963, 177-178; H.v.J. 23 februari 1983, *Wagner t. Balm*, zaak 8/82, *Jur.* 1983, 387, r.o. 18.

(229) K. LENAERTS, “Gelijkheid en non-discriminatie in het Europees gemeenschapsrecht” in A. ALLEN en P. LEMMENS, *Gelijkheid en non-discriminatie/Egalité et non-discrimination*, Antwerpen, Kluwer, 1990, 52-53.

(230) H.v.J. 13 december 1989, *Deschamps e.a. T. OFIVAL*, gevoegde zaken 181-182 en 218/88, *Jur.* 1989, r.o. 18 en H.v.J., *Maizena GmbH t. Hauptzollamt Krefeld*, zaak 18/89, *Jur.* 1990, r.o. 15.

(231) Artikel 13 van het EG-Verdrag dat werd ingevoerd door het Verdrag van Amsterdam geeft de Raad de mogelijkheid om ook andere vormen van discriminatie te bestrijden: “Onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag, binnen de grenzen van de door dit Verdrag aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden”.

(232) Lenaerts oordeelt dat -waar een onderscheid naar nationaliteit verboden is- een onderscheid naar woonplaats een *suspect classification* uitmaakt. Nationaliteit en woonplaats vallen immers doorgaans samen. Het onderscheid naar woonplaats dient in dat geval op een zeer gegronde rechtvaardigingsgrond te steunen: ze moet “als noodzakelijk middel om een legitiem doel te bereiken” kunnen worden gekwalificeerd: K. LENAERTS o.c., 58. De term “suspect classification” is afkomstig uit het Amerikaans constitutioneel recht. Zie L. TRIBE, *American Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 1988, 1465 e.v. Zie ook C.W.A. TIMMERMANS, “Verboden discriminatie en (geboden) differentiatie”, *SEW* 1982, 442.

(233) H.v.J. 12 februari 1974, *Sotgiu t. Deutsche Bundespost*, zaak 152/74, *Jur.* 1974, 153, r.o. 11; H.v.J. 15 januari 1986, *Pinna t. Caisse d’allocations familiales de Savoie*, zaak 41/84, *Jur.* 1986, 1.

(234) Het onderscheid tussen directe en indirecte discriminatie valt niet noodzakelijk samen met het onderscheid tussen materiële en formele discriminatie. Zie hierover K. LENAERTS, o.c., 56 en 57, voetnoot 31 en M. WAELBROECK, “Mesures d’effet équivalent, discrimination formelle et matérielle dans la jurisprudence de la Cour de Justice” in *Liber Amicorum Frédéric Dumon*, Antwerpen, Kluwer, 1983, II, 1329.

37. Het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit blijft anderzijds wel beperkt tot de toepassings sfeer van het Verdrag<sup>235</sup>. Oorspronkelijk betekende dit dat het niet-discriminatiebeginsel alleen toepassing vond binnen de economische sfeer, begrepen als een winstgevende bezigheid of betaalde diensten<sup>236</sup>. Ondanks deze beperking werd er echter ruimschoots gebruik gemaakt van het discriminatieverbod in het Verdrag om niet alleen werkenden en hun familie, maar ook bijvoorbeeld werklozen, werkonbekwamen en gepensioneerden en zelfs reizigers tegen discriminatie op grond van nationaliteit te beschermen<sup>237</sup>. De beperking tot de werkingssfeer van het Verdrag leidde er echter wel toe dat geruime tijd werd aangenomen dat discriminatie op grond van nationaliteit in het onderwijsdomein niet door het gemeenschapsrecht verboden was, omdat onderwijs als dusdanig niet behoorde tot de toepassings sfeer van het Verdrag<sup>238</sup>. Werden er al twijfels uitgedrukt over het geoorloofd karakter van discriminerende regelingen in de onderwijssector, dan werd niet zozeer verwezen naar het EEG-Verdrag, maar veeleer naar andere verdragen, zoals het Europees Verdrag ter bescherming van Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, of naar het Internationaal Verdrag betreffende de Economische, Sociale en Culturele Rechten<sup>239</sup>.

38. Dat de gevolgen van de integratie zich echter ook konden laten voelen in het onderwijsbeleid stond nochtans al vast sinds de Casagrande-zaak uit 1974<sup>240</sup>. Hoeveer deze doorwerking wel kon gaan bleek vervolgens uit een reeks ophefmakende arresten uit vooral de tweede helft van de jaren '80. Daarin werd niet alleen bepaald dat de toegang tot de beroepsopleiding een door het discriminatieverbod van het toenmalige artikel 7 getroffen gemeenschapsaangelegenheid vormde<sup>241</sup>, maar de zeer ruime invulling die aan het begrip beroepsopleiding werd gegeven, bracht tegelijkertijd virtueel (de toegang tot) het gehele hoger, en een groot deel van het secundair onderwijs onder de werkingssfeer van het Verdrag<sup>242</sup>. Het Hof ging in zijn interpretatie zeer ver: in principe was geen enkel aspect van het onderwijsbeleid als dusdanig bij voorbaat uit het toepassingsgebied uitgesloten<sup>243</sup>. Zo is in principe de organisatie en financie-

---

(235) Zie bv. H.v.J., *Morson en Jhanjan*, zaak 35/82, *Jur.* 1982, 1405 waar het niet-discriminatiebeginsel niet van toepassing werd geacht omdat het een zuiver interne situatie betrof.

(236) H.v.J. 12 december 1974, *Walrave t. Union Cycliste Internationale*, zaak 36/74, *Jur.* 1975, 1405.

(237) H.v.J. 2 februari 1989, *Cowan t. Trésor Public*, zaak 186/87, *Jur.* 1989, 221, r.o. 17. Zie ook J. STEINER, "Recipients of services - some more equal than others", *E.L. Rev.* 1985, 348 en J. STEINER, "The right to Welfare; Equality and Equity under Community Law", *E.L. Rev.* 1985, 21.

(238) Zie conclusie advocaat-generaal Warner in H.v.J. 3 juli 1974, *Casagrande t. Landeshauptstadt München*, zaak 9/74, *Jur.* 1974, 783.

(239) Zie bijvoorbeeld de Parlementaire Voorbereiding van de Onderwijswet van 6 juli 1985, *Gedr. St. Senaat Z.* 1984-85, 801, 5 tot 11. Ook G. COHEN-JONATHAN, *La convention européenne des droits de l'homme*, Parijs, Economica, 1989, 493 en L. VENY, *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, Die Keure, 1990, 182.

(240) H.v.J. 3 juli 1974, *Casagrande t. Landeshauptstadt München*, zaak 9/74, *Jur.* 1974, 779, r.o. 7.

(241) H.v.J. 13 juli 1983, *Forcheri t. België*, zaak 152/82, *Jur.* 1983, 2336, r.o. 16; H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier t. Stad Luik*, zaak 293/83, *Jur.* 1985, 613, r.o. 25.

(242) H.v.J. 21 juni 1988, *Brown t. Secretary of State for Scotland*, zaak 197/86, *Jur.* 1988, 3247, beschikking.

(243) B. DE WITTE, "Introduction" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 12-13.

ring van het onderwijsstelsel voorbehouden aan de Lid-Staten, maar onder de beperkende voorwaarde dat die organisatie of de financiering niet zo mag worden geregeld dat ze onderdanen van andere Lid-Staten bij de toegang tot de beroepsopleiding discrimineren<sup>244</sup>. Ook van mogelijke vrijwaringsclausules in het Verdrag, waarop eventuele uitzonderingen hadden kunnen worden gebaseerd, zoals de door artikel 39 (ex-artikel 48), lid 4 of artikel 45 (ex-artikel 55) EG-Verdrag voorziene uitzonderingen ten aanzien van betrekkingen in overheidsdienst, verkoos het Hof geen gebruik te maken<sup>245</sup>. Door het grote aantal zaken die aan zijn oordeel werden voorgelegd, slaagde het Hof erin een jurisprudentie uit te bouwen, waardoor daadwerkelijk een beleid van gelijke toegang tot de beroepsopleiding werd gecreëerd. In die zin kan men bijgevolg de negatieve integratie als een beleidsinstrument kwalificeren. Het Hof forceerde als het ware een doorbraak, waar de andere gemeenschapsinstellingen dat niet konden. De dynamische interpretaties van het Hof werkten tevens als een hefboom voor de positieve integratie<sup>246</sup>. De grensverleggende uitspraken in enkele beroepsopleidingszaken moedigden de Commissie aan om het tot dan nauwelijks gebruikte artikel 128 te herontdekken en aan de Raad een aantal acties voor te stellen die hun rechtsbasis (onder meer) in dit artikel vonden<sup>247</sup>.

### 2.3.5. INTERGOUVERNEMENTELE SAMENWERKING

39. De eerste samenwerking inzake onderwijs tussen de Lid-Staten *als Lid-Staten* vond echter plaats in een intergouvernementeel kader. Het ging daarbij om de oprichting van 'Europese onderwijsinstellingen', met name de Europese scholen<sup>248</sup> en het Europees Universitair

---

(244) H.v.J. 3 juli 1986, *Lawrie-Blum t. Land Baden-Württemberg*, zaak 66/85, *Jur.* 1986, 2148, beschikking (met kritische commentaar op het gebrek aan motivering door J. HANDOLL, "Foreign teachers and public education" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 41; H.v.J. 27 september 1988, *Commissie t. België*, zaak 42/87, *Jur.* 1988, r.o. 12.

(245) H.v.J. 15 maart 1988, *Commissie t. Helleense republiek*, zaak 147/86, *Jur.* 1988, 1654, r.o. 10; H.v.J. 30 mei 1989, *Allué en Coonan t. Università di Venezia*, zaak 33/88, *Jur.* 1989, 1613, beschikking.

(246) Over hoe negatieve integratie beleidsmaatregelen kan uitlokken, maar dan meer specifiek in het domein van cultuur, zie B. DE WITTE, "Cultural policy: The complementarity of positive and negative integration" in J. SCHWARZE en H.G. SCHERMERS, *Structure and Dimensions of European Community Policy/structure et dimensions des politiques communautaires*, Baden-Baden, Nomos, 1988, 195-204.

(247) Met als bekendste steeds het Erasmusprogramma (Besluit van de Raad van 15 juni 1987 tot vaststelling van het communautaire actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus), *PB. L.* 25 juni 1987, 166/20).

(248) Oprichting van de Europese school in Luxemburg door het Statuut van de Europese School van 12 april 1957, goedgekeurd door de Wet van 28 februari 1959, *B.S.* 25 juni 1959. In de andere steden waar ambtenaren van de Europese instellingen werkzaam waren, werden Europese scholen opgericht door middel van het Protocol nopens de oprichting van de Europese scholen van 13 april 1962, vastgesteld onder verwijzing naar dit Statuut (goedgekeurd bij Wet van 8 november 1975, *B.S.* 7 februari 1976). Dit werd vervangen door het Verdrag van 21 juni 1994 houdende het statuut van de Europese Scholen, *PB. L.* 1994, 212/3. Zie ook *infra*, Hoofdstuk 2, punt 1 (p. 93 e.v.).

Instituut<sup>249</sup>, die beide bij verdrag werden opgericht. Ondanks het feit dat deze instellingen naast de communautaire rechtsorde werden opgericht, heeft het Hof toch bevestigd dat ze er toch niet volledig buiten konden worden geplaatst<sup>250</sup>. De intergouvernementele samenwerking tussen de Lid-Staten inzake onderwijs resulteerde echter lang niet altijd in het sluiten van een Verdrag. Vaak ging men niet zover en bleef het concrete resultaat van besprekingen beperkt tot de aanneming van een resolutie. In de lange reeks van resoluties die inzake onderwijs werden aangenomen, is een interessante evolutie waar te nemen. De twee eerste resoluties betreffende Europese samenwerking in het onderwijsdomein dateren uit respectievelijk 1971 en 1974 en gingen uit van de 'Ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen'. Een dergelijke resolutie is louter intergouvernementeel, naar kan worden aangenomen wegens de toen heersende mening dat ze handelden om een materie waarvoor de bevoegdheid nog aan de Lid-Staten was voorbehouden. Significant voor de plaats die de resoluties geacht werden in te nemen in de communautaire rechtsorde, is het feit dat de eerste, uitgevaardigd in 1971, niet gepubliceerd werd in het deel Mededelingen van Publicatieblad, iets wat wel reeds gebeurde voor de tweede resolutie, die uit 1974 stamt. Later werd ook de resolutie uit 1971 echter wel weer opgenomen in een verzameling van de verklaringen omtrent het Europees onderwijsbeleid<sup>251</sup>.

40. Na nog een resolutie van de Raad alleen in 1974 -betreffende de erkenning van diploma's, iets wat krachtens artikel 57 EEG-Verdrag wel een gemeenschapsbevoegdheid was<sup>252</sup>- duikt vanaf 1976 de formule van de gemengde resoluties op, uitgevaardigd door 'de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad' bijeen. Deze resoluties die tegelijkertijd communautair én intergouvernementeel van aard zijn, vormen een goede illustratie van de dynamiek van het gemeenschapsrecht: het besef is gegroeid dat de Gemeenschap wel een zekere inbreng inzake onderwijs kan en mag hebben, naast de principiële bevoegdheid die voor onderwijs bij de Lid-Staten blijft berusten. Ondanks hun gemengd, en dus deels intergouvernementeel karakter, gelden deze resoluties als uitvalsbasis voor het actieve Europese onderwijsbeleid. Ook formeel benaderen deze gemengde resoluties al veel meer de communautaire rechtsorde. Waar de zuiver intergouvernementele resoluties zich beperken tot het in enkele lijnen weergeven van het tussen de Lid-Staten bereikte akkoord, nemen de gemengde resoluties al veel meer de vorm aan van formele gemeenschapshandelingen, compleet met overwegingen, en een motivering waarom het onderwerp van de resolutie tot de doelstel-

---

(249) Overeenkomst van 19 april 1972 houdende de oprichting van een Europees Universitair Instituut, *PB. C.* 1976, 29/1, goedgekeurd door de Wet van 23 december 1974, *B.S.* 13 februari 1975.

(250) H.v.J. 15 januari 1989, *Hurd t. Jones*, zaak 44/84, *Jur.* 1986, 29, r.o. 28; H.v.J. 5 april 1990, *Commissie t. België*, zaak C-6/89, *Jur.* 1990, 1595.

(251) Zie Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, *Verklaringen betreffende het Europees onderwijsbeleid*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1987, 9.

(252) Resolutie van de Raad van 6 juni 1974 betreffende de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere getuigschriften van formele kwalificaties, *PB. C.* 20 augustus 1974, 98/1.

lingen van de Gemeenschap behoort<sup>253</sup>. Vaak ook werd omtrent de inhoud van de resolutie het -weliswaar informeel- advies ingewonnen van andere communautaire organen zoals het Europees Parlement of het Economisch en Sociaal Comité<sup>254</sup>. Ondanks hun voornamelijk politiek karakter is het belang van die resoluties toch aanmerkelijk. Zo hebben ze de deelname van de Gemeenschappen aan de financiering van de maatregelen in kwestie vergemakkelijkt<sup>255</sup>. Het Hof van Justitie schroomde zich niet om ook gemengde resoluties in haar appreciatie te betrekken<sup>256</sup>, en zelfs de Raad verwees in de derde overwegende van het Erasmusbesluit naar de gemengde resolutie uit 1976<sup>257</sup>. In de rechtsleer werd terecht betoogd dat het gemeenschapsrecht en volkenrecht niet als afzonderlijke rechtssystemen moeten worden beschouwd, maar dat er moet worden uitgegaan van een wisselwerking tussen beide: het gemeenschapsrecht kan doorwerken in de intergouvernementele betrekkingen tussen de Lid-Staten, als die een communautaire relevantie hebben, net zoals volkenrechtelijke regelingen in het gemeenschapsrecht kunnen worden opgenomen. De graad van inwerking van een in principe intergouvernementele regeling is groter naarmate de band tussen een dergelijke handeling en de doelstellingen uit het Verdrag nauwer is. Om een handeling dus als communautair te kwalificeren is de nabijheid van het onderwerp van de wilsuiting tot de verdragsdoelstellingen dus van doorslaggevend belang<sup>258</sup>. Al deze overwegingen laten ons toe ook deze resoluties, ondanks hun gedeeltelijk intergouvernementeel en voornamelijk politiek karakter, toch als bouwstenen van het Europese onderwijsbeleid te beschouwen<sup>259</sup>.

---

(253) J.-L. DEWOST, "Décisions des Institutions en vue du Développement des Compétences et des Instruments juridiques" in R. BIEBER en G. RESS (eds.), *o.c.*, 329.

(254) C. FRAZIER, *o.c.*, 235.

(255) F. VAN CRAEYENEST, "La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d'éducation" in B. DE WITTE (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 130.

(256) H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier t. Stad Luik*, zaak 293/83, *Jur.* 1985, 613, r.o. 22 verwijst o.m. naar de resolutie van de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 13 december 1976, betreffende de maatregelen die moeten worden getroffen ter voorbereiding van jongeren op het arbeidsproces en ter vergemakkelijking van de overgang van school naar beroepsleven, *PB. C.* 1976, 308/1.

(257) Resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 9 februari 1976, houdende een actieprogramma inzake onderwijs, *PB. C.* 1976, 38/1., zie *infra* Hoofdstuk 2, punt 3.4. (p. 115).

(258) U. EVERLING, "Zur rechtlichen Wirkung von Beschlüssen, Entschliessungen, Erklärungen und Vereinbarungen des Rates oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft" in G. LÜKE; G. RESS en M.R. WILL (eds.), *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration. Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*, Carl Heymanns, Köln et al., 1983, 147-149.

(259) F. VAN CRAEYENEST, *o.c.*, 131.

## 2.4. SUBSIDIARITEIT

### 2.4.1. SITUERING

41. Zoals hoger vermeld was de opname in het Verdrag van het subsidiariteitsbeginsel voor vele Lid-Staten een belangrijke voorwaarde voor het aanvaarden van nieuwe gemeenschaps-bevoegdheden in het algemeen en inzake onderwijs in het bijzonder. In de aanloop naar en de eerste jaren na de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht werd er in de doctrine aan dit -enigszins controversiële- concept behoorlijk wat aandacht besteed<sup>260</sup>. Aangezien we het onderwijsbeleid van de Gemeenschap willen toetsen aan deze 'kwaliteitsvoorwaarde' geven we hier een analyse van de voornaamste elementen van dit beginsel. Het begrip subsidiariteit is een concept dat stamt uit het natuurrecht, maar vooral bekend is geworden via de Rooms-katholieke sociale leer, en als dusdanig voor het eerst verschijnt in de Encycliciek 'Quadragesimo Anno' van Paus Pius XI<sup>261</sup>. Het betreft de rol die de staat speelt in de samenleving, en is in dat opzicht een criterium van verdeling van bevoegdheden tussen het staatsgezag en andere organisatiepatronen in de samenleving. De subsidiariteit heeft als doel de autonomie zowel op individueel als op collectief vlak te beschermen tegen onnodige staatsinterventie<sup>262</sup>. De staat, zo wordt gevreesd, loopt het gevaar van zijn doel afgeleid te worden indien hij zich inlaat met de regeling van details. Hij zou bepaalde functies moeten overlaten aan kleinere eenheden, die op meer effectieve wijze de individuele krachten kunnen leiden, begeleiden, stimuleren en intomen<sup>263</sup>. Het is precies in deze wederzijdse relatie tussen gemeenschap en individu dat het concept subsidiariteit gelegen is. De gemeenschap dient het individu ter hulp te snellen wanneer het niet in staat is tot het vervullen van zijn taak. Daarentegen heeft het individu, wanneer het zijn taak kan vervullen, de gemeenschap niet nodig. De overgang van een principe van maat-

---

(260) Zie bijvoorbeeld de zeer uitgebreide bibliografie over het onderwerp bij W. DEVROE en J. WOUTERS, *o.c.*, 868-877. Meer recent verschenen onder meer P.-A. FERAL, "Le principe de subsidiarité: progrès ou statu quo après le traité d'Amsterdam", *R.M.U.E.* 1998, 95-117; G. SOARES, "Pre-emption, Conflict of Powers and Subsidiarity", *E.L.Rev.* 1998, 132-145; K. RIECHENBERG, "Local administration and the binding nature of Community directives: a lesser known side of European integration", *F.I.L.J.* 1999, 696-767; J.L. SAURON, "La mise en oeuvre retardée du principe de subsidiarité", *R.M.C.U.E.* 1998, 645-656; C.W.A. TIMMERMANS "Subsidiarity and Transparency", *F.I.L.J.* 1999, 106-127; P. VAN NUFFEL, "Gebruiksaanwijzing voor subsidiariteit. Een bijsluiter bij de eerste toepassing door het Hof van Justitie", *R.W.* 1997-98, 273-297. Deze laatste auteur gaat in zijn doctoraatsproefschrift (hoger geciteerd) zeer uitgebreid in op de bescherming die de subsidiariteit als dan niet biedt aan de beleidsruimte van de Lid-Staten.

(261) "[...] evenals datgene, wat de individuen op eigen initiatief en door eigen energie tot stand kunnen brengen, hun niet ontnomen en niet in handen ener gemeenschap mag gesteld worden, zo is 't ook een onrechtvaardigheid en tevens een ernstig nadeel, ja een verstoring van de juiste orde, datgene, wat door kleine lichamen van ondergeschikte rang kan verricht en verschaft worden, over te dragen op grotere van hogere orde; want iedere sociale werkdadigheid moet krachtens haar wezen en natuur de ledematen van het sociale lichaam steunen, maar mag nooit, met vernietiging hunner individualiteit, hen doen opgaan in het geheel": *Rerum Novarum en Quadragesimo Anno. Latijnse tekst en Nederlandse vertaling*, Utrecht, Urbi et Orbi, 1939, 177-178.

(262) P.J.G. KAPTEYN, "Community Law and the Principle of Subsidiarity", *R.A.E.* 1991, 35-43.

(263) H. WALLACE en M. WILKE, *Subsidiarity: Approaches to Power-sharing in the European Community*, Londen, The Royal Institute for International Affairs, 1990, 12. Zie ook M.G. MELCHIONI, "Subsidiarity from the historical perspective" in R. HRBEK, *Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven*, Baden-Baden, Nomos, 1995, 105-119.

schappelijke organisatie naar een juridisch principe van constitutioneel recht vond plaats binnen de Duitse federale leer<sup>264</sup>, al wordt het principe niet met die woorden in de Duitse grondwet vermeld<sup>265</sup>. Daar werd het een inspiratiebron voor aanhangers van het Europese federalisme, waar het uiteindelijk ingang zou vinden als het principe dat de besluitvorming 'zo dicht mogelijk bij de burger' diende plaats te grijpen.

42. Het subsidiariteitsprincipe is in het gemeenschapsrecht eigenlijk al van bij de oprichting aanwezig<sup>266</sup>, al wordt het nog niet als dusdanig benoemd. Zo vormt de richtlijn, waarbij de Gemeenschap zich beperkt tot het opleggen van een resultaat, maar de gedetailleerde uitvoering van de regeling aan de Lid-Staten wordt overgelaten, een zuivere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel<sup>267</sup>. Het beginsel fungeert in eerste instantie echter niet uitsluitend als middel om de bevoegdheid van de Gemeenschap aan banden te leggen, maar werkt ook in de omgekeerde richting, door bepaalde bevoegdheden op een hoger, communautair niveau te tillen<sup>268</sup>. Artikel 308 (ex-artikel 235) van het EG-Verdrag, waardoor de Lid-Staten gezamenlijk bepaalde bevoegdheden naar de Gemeenschap kunnen overdragen om aldus een doelstelling van de Gemeenschap in het kader van de interne markt te verwezenlijken, vormt een voorbeeld van de werking van het principe ten voordele van een grotere gemeenschapsbevoegdheid<sup>269</sup>. Na een aantal vage verwijzingen naar het subsidiariteitsbeginsel in beleidsdocumen-

---

(264) P.D. MARQUARDT, "Subsidiarity and Sovereignty in the European Union", *F.I.L.J.* 1994, 619-620. N. EMILIOU, "Subsidiarity: An Effective Barrier Against 'The Enterprises of Ambition'?", *E.L.Rev.* 1992, 385.

(265) Het subsidiariteitsbeginsel zou duidelijk aanwezig zijn in artikel 72 van de Duitse Grondwet als richtlijn voor de uitoefening van concurrerende bevoegdheden: P.J.G. KAPTEYN, "Community law and the Principle of Subsidiarity", *R.A.E.* 1991, 36-37. Vgl. L.A. GEELHOED, "Het subsidiariteitsbeginsel: een communautair principe", *S.E.W.* 1991, 422-427 die meent dat er in Duitsland niet zozeer sprake is van subsidiariteit, maar wel van coöperatief federalisme. Vgl.: J. PALACIO GONZALEZ, "The Principle of Subsidiarity (A Guide for Lawyers with a Community Orientation)", *E.L. Rev.* 1995, 358 vermeldt subsidiariteit precies als "a kind of Community co-operative federalism".

(266) Contra nochtans A. TOTH, "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", *C.M.L.Rev.* 1992, 1105 die van oordeel is dat het subsidiariteitsbeginsel niet alleen vreemd is aan de pre-Maastricht-Verdragen, maar zelfs meent dat het totaal vreemd is aan de logica, structuur en bewoordingen ervan. Ook Snyder is sceptisch: F. SNYDER, *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, EUI Working Paper LAW No. 93/5, 5-7. Het Gerecht van Eerste Aanleg heeft overigens bepaald dat het subsidiariteitsbeginsel voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht niet als algemeen rechtsbeginsel gold: Ger. 21 februari 1995, *SPO e.a. t. Commissie*, zaak T-29/92, *Jur.* II-394, r.o. 330.

(267) Resolutie van het Europees Parlement van 18 april 1991 over de aard van communautaire besluiten, *PB. C.* 1991, 129/136; G.A. BERMANN, "Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States", *Col.L.Rev.* 1994, 371-372; P.J.G. KAPTEYN, "Community law and the Principle of Subsidiarity", *R.A.E.* 1991, 38; H.-P. KRAUSSER, *o.c.*, 170; K. LENAERTS, "The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism", *F.I.L.J.* 1994, 852-854; J. MERTENS DE WILMARS, "Du bon usage de la subsidiarité", *R.M.U.E.* 1992, 1999; P. VAN NUFFEL, *Dissertatie*, 252.

(268) M.G. MELCHIONNI, "Subsidiarity from the historical perspective" in R. HRBEK, *Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union – Erfahrungen und Perspektiven*, Baden-Baden, Nomos, 1995, 111.

(269) R. DEHOUSSE, *Europe after Maastricht. An ever closer Union?*, München, Beck'se Buchverhandlung, 1994, 107, voetnoot 32. K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 101 zien de werking subsidiariteitsbeginsel in de keuze van de bevoegdheden die aan de Gemeenschap werden overgedragen, en de vaststelling van domeinen die aan de Lid-Staten werden overgelaten.



ten van de jaren '70<sup>270</sup>, heeft het principe de laatste decennia, maar vooral sinds de Europese Akte, de status van nieuw richtinggevend beginsel bij de herdefiniëring van de gemeenschapsbevoegdheden verworven<sup>271</sup>. Hiermee kwam men tegemoet aan verschillende strekkingen die enigszins bezorgd waren omtrent de verdere uitbreiding van de gemeenschapsbevoegdheden<sup>272</sup>. Enerzijds waren er degenen die van oordeel waren dat het gemeenschapssysteem te uitgebreid en te allesomvattend werd, en die bevreesd waren voor de creatie van een Europese superstaat<sup>273</sup>. Anderzijds bestond er ook de vrees, vooral uitgedrukt door de Duitse Länder, dat de uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschap een 'erosie' van de bevoegdheden van de Lid-Staten, en meer nog van de regionale subentiteiten van die Lid-Staten, met zich zou meebrengen<sup>274</sup>. In dit laatste geval betreft het probleem van de subsidiariteit niet uitsluitend het afwegen van de bevoegdheid tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten, maar tussen de Gemeenschap en de regionale autoriteiten binnen de federale Lid-Staten van de Gemeenschap. De uitbreiding van de bevoegdheid van de Gemeenschap heeft immers steeds vaker betrekking op bevoegdheden die binnen federale staten aan de regionale autoriteiten toekomen, zoals bijvoorbeeld milieu, maar ook en vooral, onderwijs. Deze deelstaten waken angstvallig over de hun toevertrouwde bevoegdheden, niet in het minst omdat ze niet noodzakelijk bij de besluitvorming op communautair niveau vertegenwoordigd zijn.

43. Hoewel dus geleidelijk de overtuiging was gerijpt dat dit subsidiariteitsbeginsel inderdaad de basis moest vormen van een verdere uitbreiding van de gemeenschapsbevoegdheden, was men het er nog lang niet over eens over hoe en waar dit beginsel in het Verdrag zou moeten worden vastgelegd. De tekst van het ontwerpverdrag voor een Politieke Unie dat in 1984 door het Europese Parlement werd voorgesteld, bevatte reeds enkele verwijzingen naar het begrip subsidiariteit. Altiero Spinelli, het 'brein' achter het ontwerpverdrag, meende dat het subsidiariteitsbeginsel de Gemeenschap voor een overcentralisatie zou behoeden<sup>275</sup>. De preambule vermeldt dat de Lid-Staten van plan zijn de gemeenschapsinstellingen in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, slechts die bevoegdheden toe te vertrouwen die ze nodig hebben om de taken in te vullen die ze op meer bevredigende wijze kunnen uitvoeren

---

(270) Zoals bijvoorbeeld in het Verslag van de Commissie van 1975 betreffende de Europese Unie, *Bull. EG* 1975, 6.6.

(271) K. SCHELTER, "La subsidiarité: principe directeur du futur Europe", *Rev. Marché Com.* 1991, 138-140.

(272) R. HRBEK, "Die Rolle der Subsidiarität in der Europäischen Union" in R. HRBEK (ed.), *o.c.*, 11-12.

(273) D. CASS, "The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers Within the European Community", *C.M.L.Rev.* 1993, 1112; N. EMILIOU, "Taking Subsidiarity Seriously? The View from Britain", *E.P.L.* 1995, 563-597; V. GISCARD D'ESTAING, "La règle d'or du fédéralisme européen", *R.A.E.* 1991, 64.

(274) H. WALLACE en H. WILKE, *o.c.*, 11.

(275) A. SPINELLI, "Notes on Some Problems of Terminology" in Report of the Committee on Institutional Affairs, geciteerd door R. BIEBER; J.-P. JACQUE en J. WEILER, *An ever closer Union. A critical Analysis of the Draft Treaty Establishing a European Union*, Brussel, Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1985, 105 en door H. WALLACE en M. WILKE, *o.c.*, 24.

dan de Lid-Staten afzonderlijk<sup>276</sup>. Ook artikel 12 van het ontwerpverdrag, dat handelt over de concurrerende en exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap en de Lid-Staten bevatte een explicite van het subsidiariteitsbeginsel: "*De Unie zal enkel optreden om die taken uit te voeren die meer effectief op gemeenschapsvlak dan op het niveau van de Lid-Staten kunnen worden geregeld*"<sup>277</sup>. Algemeen wordt aangenomen dat de eerste expliciete neerslag van het subsidiariteitsbeginsel in een verdragstekst kan worden gevonden in de door de Europese Akte ingevoerde artikelen 130 R EEG-Verdrag betreffende het milieubeleid en 130 G EEG-Verdrag betreffende onderzoek en technologische ontwikkeling<sup>278</sup>. In de aanloop naar het Verdrag van Maastricht werd de algemene invoering van het subsidiariteitsbeginsel één van de hoofdpunten op de agenda van verschillende belanghebbenden. Zo nam onder meer het Europees Parlement twee resoluties aan betreffende de subsidiariteit<sup>279</sup>. Verscheidene partijen in de intergouvernementele conferentie vonden het beginsel van subsidiariteit wel acceptabel, maar wensten echter niet dat dit in het Verdrag zelf zou worden opgenomen, omdat ze het als een politiek principe beschouwden, eerder dan een bindende, juridisch afdwingbare regel. Sommige partijen verkozen een opneming in de preambule, andere in een document in bijlage bij het Verdrag. De partijen die een opneming in het Verdrag eisten, dezelfde als degene die voorstander waren van een restrictief onderwijsartikel, hebben het uiteindelijk gehaald<sup>280</sup>.

#### 2.4.2. SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

44. Het tweede lid van artikel 5 (ex-artikel 3B) EG-Verdrag luidt:

"Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt."

Het subsidiariteitsbeginsel is daardoor ook in het gemeenschapsrecht niet langer een louter politiek principe, een richtsnoer dat voor de grondwetgever -dit zijn *in casu* de verdragssluitende Lid-Staten- dat de bevoegdheidstoekenning aan de verschillende beleidsniveaus be-

---

(276) *PB. C.* 1984, 77/36.

(277) *Ibidem*.

(278) J.H. JANS, "Recente ontwikkelingen in het Europees milieurecht", *Milieu en recht* 1988, 166. Niet alle auteurs zijn er het echter over eens of deze bepaling die het beginsel van subsidiariteit neerlegt in het Verdrag voor materies inzake leefmilieu, een echte juridische dwingende regel vormt, dan wel slechts een 'beleidslijn': zie J.M.E. LOMAN, K.J.M. MORTELMANS en H.H.G. POST, *o.c.*, 205, voetnoot 68.

(279) Resolutie A3-163/90 van 12 juni 1990 over het subsidiariteitsbeginsel, *PB. C.* 1990, 231/163; Resolutie A3-267/90 van 21 november 1990, *PB. C.* 324/167.

(280) P. VERLOREN VAN THEMATAAT, "De constitutionele problematiek van de Europese Unie", *S.E.W.* 1991, 436-454.

heerst<sup>281</sup>, maar ook een juridisch beginsel dat bepaalt hoe de bevoegdheden op het niveau van de Gemeenschap uitgeoefend dienen te worden<sup>282</sup>. Van bij de aanvang bestond er meningsverschillen over de concrete invulling van het -inderdaad zeer vaag geformuleerde- subsidariteitsbeginsel, onder meer veroorzaakt door het feit dat de verschillende partijen er iets anders van verwachtten<sup>283</sup>. Voor sommigen was het voldoende dat centralisme en bureaucratie werd vermeden, anderen zagen er eerder een dam in tegen de erosie van de bevoegdheden van de Lid-Staten en hun deelstaten, terwijl de Commissie en het Parlement dan weer van oordeel waren dat het beginsel de interventie van de Gemeenschap diende te stimuleren in domeinen die niet tot haar exclusieve bevoegdheden behoorden<sup>284</sup>. De onduidelijkheid rond de werkelijke draagwijdte leidde ertoe dat verschillende organen nog voor de inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag de volgens hen gewenste interpretatie van het beginsel gaven. Nadat de Commissie reeds een mededeling aan de Raad had uitgevaardigd omtrent de concrete invulling van het subsidariteitsbeginsel<sup>285</sup>, volgde ook de Europese Raad van Edinburgh met een grotendeels op de principes van die mededeling gestoelde handleiding voor een *"Algemene aanpak van het subsidariteitsbeginsel en van artikel 3B EG-Verdrag door de Raad."*<sup>286</sup> Uiteindelijk sloten Raad, Commissie en Europees Parlement op 25 oktober 1993 een interinstitutioneel akkoord over *"de procedures voor de uitlegging van het subsidariteitsbeginsel"*<sup>287</sup>. Een aan het Verdrag van Amsterdam gehecht *"Protocol betreffende de toepassing van het subsidariteits- en het evenredigheidsbeginsel"*<sup>288</sup> heeft tenslotte de door de Raad van Edinburgh gegeven richtsnoeren en de interinstitutionele overeenkomst gecodificeerd en de status van primair recht gegeven<sup>289</sup>. Nochtans blijft ook na dit Subsidariteitsprotocol een zekere

---

(281) W. VAN GERVEN, "De beginselen "subsidariteit, evenredigheid en samenwerking" in het Europees gemeenschapsrecht", *R.W.* 1991-92, 1242-1243.

(282) Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad te Edinburgh m.b.t. de "Algemene aanpak van de toepassing van het subsidariteitsbeginsel en van artikel 3B van het Verdrag betreffende de Europese Unie door de Raad", *Bull. EG* 1992-12, I.15-21.

(283) G. HIRSCH, "Der Europäische Gerichtshof – Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips auf die Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften" in R. HRBEK (ed.), *Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union – Erfahrungen und Perspektiven*, Baden-Baden, Nomos, 1995, 94.

(284) Zie bijvoorbeeld *PB. C.* 1997, 67/36 waar erop aangedrongen wordt dat de toepassing van het subsidariteitsbeginsel niet mag leiden tot een 'afzwakking van het gemeenschapsrecht'.

(285) *Bull. EG* 1992/10, 2.2.1, 118.

(286) Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad te Edinburgh m.b.t. de "Algemene aanpak van de toepassing van het subsidariteitsbeginsel en van artikel 3B van het Verdrag betreffende de Europese Unie door de Raad", *Bull. EG* 1992-12, nr. I.15, 14.

(287) *PB. C.* 1993, 329/135 en *Bull. EG* 1993/10, 1.6.3. en 2.2.2.

(288) Hierna genoemd "Subsidariteitsprotocol", *PB. C.* 1997, 340/105.

(289) Zie voor een appreciatie V. CONSTANTINESCO, "Les clauses de "cooperation renforcée". Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité", *R.T.D.E.* 1997, 751-765; P.A. FERAL, "Le principe de subsidiarité: progrès ou statu quo après le traité d'Amsterdam?", *R.M.C.U.E.* 1998, 110., J.L. SAURON, "La mise en oeuvre retardée du principe de subsidiarité", *R.M.C.U.E.* 1998, 645-656.

dubbelzinnigheid bestaan, naar verluidt om het politieke compromis dat de aanvaarding van het beginsel in het Verdrag van Maastricht vormde, niet aan te tasten<sup>290</sup>.

### 2.4.3. TOEPASSINGSVOORWAARDEN

#### 2.4.3.1. Niet-exclusieve bevoegdheid

45. Opdat er van het subsidiariteitsbeginsel een begrenzendende werking zou kunnen uitgaan, moet eerst worden vastgesteld of het concept wel op de materie in kwestie van toepassing is. Subsidiariteit is immers alleen van toepassing op de domeinen die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen<sup>291</sup>. Nergens in het Verdrag wordt het begrip 'niet-exclusieve bevoegdheden' nader omschreven, zodat dit al een eerste element van discussie kon vormen<sup>292</sup>. De Commissie was er in haar Mededeling aan de Raad<sup>293</sup> wel op ingegaan, maar interpreteerde het begrip erg ruim<sup>294</sup> - de Commissie zag een blok van exclusieve bevoegdheden rond de vier vrijheden en een aantal gemeenschappelijke beleidsdomeinen, waarin de Gemeenschap een verplichting tot handelen heeft<sup>295</sup> - maar deze opvatting vindt men niet terug in de richtsnoeren van de Europese Raad van Edinburgh<sup>296</sup>. Een dergelijke ruime opvatting van de exclusieve beleidsterreinen zou inderdaad ook domeinen, die volgens de bewoordingen van het Verdrag kennelijk aan het subsidiariteitsbeginsel moeten voldoen, als exclusief domein kunnen kenmerken<sup>297</sup>. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is dat van de consumentenbescherming, waar maatregelen in het kader van de totstandbrenging van de interne markt - op grond van artikel 95 (ex-artikel 100 A) EG-Verdrag kunnen worden genomen - maar waarvoor artikel 153 (ex-artikel 129A) EG-Verdrag in zijn bewoordingen ander-

---

(290) P. VAN NUFFEL, *Dissertatie*, 367.

(291) Artikel 5 (ex-artikel 3B) EG-Verdrag, eerste zin.

(292) Een definitie van exclusieve en concurrerende communautaire bevoegdheden, evenals een aanduiding van welke bevoegdheden onder de ene respectievelijk de andere categorie ressorteerden bevond zich wel in artikel 12 van het Ontwerp-Verdrag betreffende de Europese Unie van het Europees Parlement: *PB. C.* 1984, 77/33. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bevat niet alleen artikel 5 (ex-artikel 3B) maar ook artikel 11 een verwijzing naar de niet-exclusieve bevoegdheidsterreinen, evenwel zonder een specificatie van welke terreinen daarmee precies worden bedoeld. Sommige auteurs pleiten ook nu voor het opstellen van een lijst van exclusieve en niet-exclusieve bevoegdheden: L. SAURON, *o.c.*, 655.

(293) Mededeling van de Commissie aan de Raad, *Bull. EG* 1992/10, 2.2.1, 118, 7.

(294) Zie K. COPPENHOLLE, W. DEVROE en J. WOUTERS, "Het Europees Gemeenschapsrecht na het Verdrag van Maastricht", *R.W.* 1993-94, 805.

(295) Mededeling van de Commissie aan de Raad, *Bull. EG* 1992-10, 2.2.1, 118, 7.

(296) Zie voor commentaar hierop W. DEVROE en J. WOUTERS, *o.c.*, 130.

(297) P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 131-133 wijst erop dat de term "exclusieve bevoegdheid" door sommige auteurs alsook door het Hof zowel gebruikt wordt voor materies die 'uit hun aard' exclusief aan de Gemeenschap toekomen, als voor die materies waarin het optreden van de Lid-Staten door exhaustief optreden van de Gemeenschap wordt uitgesloten ('exclusieve bevoegdheden door toeëigening').

zijds duidelijk de supplementaire rol van het gemeenschapsoptreden bevestigt<sup>298</sup>. Ook in de rechtsleer bestaan verschillende opvattingen over de invulling van het begrip 'exclusief bevoegdheidsdomein'<sup>299</sup>. Lenaerts en Van Ypersele wijzen eveneens de omvattende definitie van de exclusieve bevoegdheidsterreinen aangehangen door de Commissie van de hand. Ze gaan ervan uit dat, wanneer er nog ruimte is voor handelen van de Lid-Staten -dat wil zeggen, als het niet zo is dat elk optreden van de Lid-Staten in strijd zou zijn met het Verdrag- het een uit haar aard niet-exclusieve bevoegdheid is, en dan vindt het subsidiariteitsbeginsel toepassing<sup>300</sup>. Dit betekent ook dat slechts zeer weinig gebieden exclusieve beleidsdomeinen van de Gemeenschap zijn<sup>301</sup>. De recente rechtspraak van het Hof van Justitie lijkt deze interpretatie te bevestigen<sup>302</sup>.

46. Ondanks de relatieve onduidelijkheid rond het begrip 'exclusief bevoegdheidsterrein' bestaat er eigenlijk geen betwisting over het feit dat onderwijs en ook beroepsopleiding dergelijke niet-exclusieve, aan het subsidiariteitsbeginsel onderworpen bevoegdheidsdomeinen vormen. De tekst van beide artikelen legt immers principieel de verantwoordelijkheid voor het beleid bij de Lid-Staten. Meer nog, de bewoordingen van artikel 149 (ex-artikel 126) en artikel 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag die de bevoegdheid van de Gemeenschap inperken, worden als concretisering van het algemene subsidiariteitsbeginsel gezien<sup>303</sup>. Het gaat onder meer om het respect voor de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten, de zinsneden dat de

---

(298) "draagt bij tot een hoog niveau van consumentenbescherming" "ondersteuning en aanvulling van het beleid van de Lid-Staten" (artikel 129 A, 1 en 1, b) EG-Verdrag) Ook in de 'Algemene aanpak' van de Europese Raad van Edinburgh wordt dit als een domein waarop het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is, aangemerkt.

(299) A.G. TOTH, "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", *C.M.L.Rev.* 1992, 1080 beschouwt alle oorspronkelijk onder het EEG-Verdrag aan de Gemeenschap toevertrouwde beleidsdomeinen als exclusief. Andere zien als exclusief alleen die terreinen waarvoor reeds gemeenschapswetgeving bestaat: J. STEINER, "Subsidiarity under the Maastricht Treaty" in D. O'KEEFFE en P.M. TWOMEY, *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londen, Chancery Law Publishers, 1994, 55; N. EMILIOU, "Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf in D. O'KEEFFE en P.M. TWOMEY, *o.c.*, 74; T. SCHILLING, "A New Dimension of Subsidiarity: Subsidiarity as a Rule and a Principle", *Y.E.L.* 1994, 217; J.L. SAURON, *o.c.*, 655 pleit voor het opstellen van een lijst van niet-exclusieve bevoegdheden.

(300) K. LENAERTS en P. VAN YPERSELE, *o.c.*, 14-20 en 24-26.

(301) G. WINTER, "Subsidiarität und Deregulierung im Gemeinschaftsrecht", *EuR* 1996, 269. Het Hof van Justitie citeert zelf als beleidsdomeinen die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen de gemeenschappelijke handelspolitiek (cfr. ook *supra*) op grond van artikel 113 EG-Verdrag (thans, na wijziging artikel 133 EG-Verdrag), en de bescherming van biologische rijkdommen van de zee op grond van artikel 102 van de Toetredingsakte van 1972: H.v.J. 19 maart 1993, *Verdrag nr. 170 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende veiligheid bij het gebruik van chemische stoffen bij de arbeid*, advies 2/91, *Jur.* 1993, I-1076, r.o. 8. Het lijkt aannemelijk dat het monetaire beleid van de Lid-Staten, sinds de invoering van de EURO (voor die Lid-Staten die eraan deelnemen) hetzelfde exclusief karakter bezit: A. DASHWOOD, "States in the European Union", *E.L.Rev.* 1998, 212 en in dezelfde zin: K. LENAERTS, "De Europese Unie: doel of middel?", *R.W.* 1998-99, 701, voetnoot 72.

(302) Zie met name H.v.J. 15 november 1994, *Overeenkomst tot oprichting van de wereldhandelsorganisatie*, advies 1/94, *Jur.* 1994, I-5397, r.o. 27, 34, 77-89, 95, 99 en 101; H.v.J. 24 maart 1995, *Derde herziene besluit van de Raad van de OESO betreffende de nationale behandeling*, advies 2/92, *Jur.* 1995, I-559-560, r.o. 31-36. Zie N. EMILIOU, "The Death of Exclusive Competence?", *E.L.Rev.* 1996, 294-311 en A. APPELLA, "Constitutional aspects of opinion 1/94 of the ECJ concerning the WTO-agreement", *I.C.L.Q.* 1996, 440-462.

(303) Met name door de Europese Raad van Edinburgh: *Bull. EG* 1992., I.15.14, voetnoot 2.

Gemeenschap het beleid van de Lid-Staten slechts mag 'ondersteunen', 'aanmoedigen', samenwerking 'bevorderen', en in het geval van artikel 149 (ex-artikel 126) is er zelfs aan toegevoegd dat dit slechts 'zo nodig' mag, wat dus inhoudt dat de Gemeenschap zelfs niet mag optreden als het niet nodig is. De beperkingen aan het gemeenschapsoptreden die vooral in het artikel met betrekking tot onderwijs, en in mindere mate in dat inzake beroepsopleiding werden opgelegd zijn zodanig specifiek, dat in de doctrine zelfs werd beweerd dat deze als *lex specialis* de meer algemene *lex generalis* van artikel 5 (ex-artikel 3B) buiten spel zouden zetten<sup>304</sup>.

#### 2.4.3.2. Inhoudelijke voorwaarden

47. Het wezenlijk criterium van het in artikel 5 (ex-artikel 3B) EG-Verdrag verankerde subsidiariteitsprincipe betreft de vraag of het handelen van de Lid-Staten voldoende is om het beoogde doel te verwezenlijken, en of de Gemeenschap derhalve niet beter de nagestreefde doelen verwezenlijkt. Deze vrij vage formulering wordt nader gepreciseerd in het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Subsidiariteitsprotocol<sup>305</sup>. Punt 5 van dit Subsidiariteitsprotocol bepaalt met name:

"Optreden van de Gemeenschap is alleen gerechtvaardigd als aan beide aspecten van het subsidiariteitsbeginsel is voldaan: de doelstellingen van het overwogen optreden kunnen niet voldoende door de Lid-Staten worden verwezenlijkt in het raam van hun nationaal grondwettelijk stelsel, en kunnen derhalve beter door een optreden van de Gemeenschap worden verwezenlijkt.

Om na te gaan of aan bovenstaande voorwaarde is voldaan, worden de volgende richtsnoeren gehanteerd:

- de betrokken kwestie heeft transnationale aspecten die door een optreden van de Lid-Staten niet bevredigend kunnen worden geregeld;
- het optreden van de Lid-Staten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap zou in strijd zijn met de voorschriften van het Verdrag (zoals de noodzaak op concurrentievervalsing tegen te gaan of verkapte handelsbeperkingen te voorkomen of de economische en sociale samenhang te versterken) of zou op een andere manier de belangen van de Lid-Staten aanzienlijk schaden;
- een optreden op communautair niveau zou vanwege de schaal of de gevolgen ervan duidelijke voordelen opleveren ten opzichte van een nationaal optreden"

Krachtens het Subsidiariteitsprotocol dienen verder de redenen voor het besluit dat een gemeenschapsdoelstelling beter kan worden bereikt door de Gemeenschap met kwalitatieve of zo mogelijk, met kwantitatieve indicatoren worden gestaafd<sup>306</sup>. Vervolgens bepaalt het Subsidiariteitsprotocol ook nog dat het subsidiariteitsbeginsel een 'leidraad' vormt voor de wijze waarop niet-exclusieve gemeenschapsbevoegdheden moeten worden uitgeoefend, en dat het als zodanig een 'dynamisch concept' is. Het maakt het mogelijk het optreden van de Gemeen-

---

(304) L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, *o.c.*

(305) *Hoger geciteerd*, voetnoot 288.

(306) Punt 4 van het Subsidiariteitsprotocol.

schap binnen de grenzen van haar bevoegdheden uit te breiden wanneer de omstandigheden zulks vereisen, dan wel te beperken of te beëindigen wanneer het niet meer gerechtvaardigd is<sup>307</sup>.

48. Wanneer echter *in concreto* moet worden nagegaan of een bepaald voorgenomen gemeenschapsoptreden<sup>308</sup> krachtens het subsidiariteitsbeginsel al dan niet geoorloofd is, dan dragen de preciseringen van het Subsidiariteitsprotocol weinig bij. De eerste twee richtsnoeren hebben immers betrekking op situaties waarin de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel niet echt een probleem vormt. Uit de aard van de zaak zal in deze gevallen immers het communautaire niveau doorgaans het door iedereen aanvaarde beste of zelfs enig mogelijke besluitvormingsniveau vormen. Het laatste richtsnoer daarentegen doet niet veel meer dan het subsidiariteitsbeginsel herformuleren<sup>309</sup>. In de doctrine is er aan de inhoud van de subsidiariteitstest zeer veel aandacht besteed. Het meeste hiervan was speculatief, omdat meer concrete aanwijzingen voor de toepassing in het gemeenschapsrecht vooralsnog ontbraken. Ondertussen hebben enkele uitspraken van het Hof van Justitie<sup>310</sup> en de beginnende praktijk van de andere gemeenschapsinstellingen<sup>311</sup> reeds indicaties voor de toepassing gegeven, maar tot er een duidelijke inhoudelijke uitspraak van het Hof van Justitie komt, blijven veel van de in de doctrine ontwikkelde stellingen hun waarde behouden. De opvattingen over de draagwijdte van de verschillende onderdelen van de subsidiariteitsvoorwaarde schijnen nogal te verschillen naargelang men eerder overtuigd is van de efficiëntie en waarde van een communautair optreden, dan wel van een optreden op een meer decentraal niveau, van de Lid-Staten of hun deelentiteiten<sup>312</sup>. Wat de inhoudelijke criteria voor de subsidiariteitstest betreft, zijn drie vragen van belang. Wanneer kunnen de doelstellingen van een welbepaald voorgenomen gemeenschapsoptreden niet voldoende door de Lid-Staten worden verwezenlijkt? Wat betekent het dat de Gemeenschap dit 'beter' kan? En tenslotte, wat is de verhouding tussen het 'niet voldoende' kunnen van de Lid-Staten, en het 'beter' kunnen van de Gemeenschap? Verder bepaalt het artikel ook dat de Gemeenschap mag optreden 'voor zover' de Lid-Staten de doelstellingen niet zelf kunnen verwezenlijken. Deze voorwaarde introduceert ook een element van evenredigheid in het subsidiariteitsconcept. Het evenredigheidsbeginsel wordt vanwege

---

(307) Punt 3 van het Subsidiariteitsprotocol.

(308) In Advies 2/91 van 19 maart 1993 (*Verdrag nr. 170 van de IAO betreffende veiligheid bij het gebruik van chemische stoffen bij de arbeid*, 19 maart 1993, *Jur.* 1993, I-1061) geeft de Gemeenschap geen abstracte definitie van exclusieve bevoegdheden maar erkent het bestaan van twee soorten exclusieve bevoegdheden, *uit hun aard* (krachtens het Verdrag) en deze die het gevolg zijn van het optreden van de Gemeenschap. Zie *Le principe de subsidiarité*, FIDE XVI Congrès, Rome, 1994, 27.

(309) Kritiek geformuleerd door G.A. BERMANN, o.c., 370 ten aanzien van de richtsnoeren van de Europese Raad van Edinburgh, waarop de richtsnoeren van het Subsidiariteitsprotocol gebaseerd zijn.

(310) H.v.J. 12 maart 1996, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak C-84/94, *Jur.* 1996, I-5755; H.v.J. 13 mei 1997, *Duitsland t. Raad*, zaak C-233/94, *Jur.* 1997, I-2405.

(311) Zie bijvoorbeeld de lijst van ingetrokken voorstellen van de Commissie: *PB. C.* 1995, 344/2 en *PB. C.* 1997, 2/2.

(312) D.G. CASS, o.c., 1108-1109.

de nauwe band met het subsidiariteitsbeginsel én vanwege zijn belang verder (beknopt) apart behandeld<sup>313</sup>.

49. Wat de ontoereikendheid van het optreden van de Lid-Staten aangaat rijst een eerste vraag of het niet kunnen verwezenlijken van bepaalde doelstellingen door de Lid-Staten moet gaan om een vastgesteld onvermogen, dat wil zeggen dat men dient te wachten tot een initiatief van de Lid-Staten heeft gefaald, of dat men kan uitgaan van een potentieel, vermoed onvermogen om bepaalde verdragsdoelstellingen te realiseren<sup>314</sup>. Praktische, maar ook tekstargumenten - 'kunnen worden verwezenlijkt'<sup>315</sup> - pleiten voor het aanvaarden van het potentieel onvermogen als voldoende voorwaarde. Omgekeerd kan echter bezwaarlijk aanvaard worden dat een potentieel vermogen van de Lid-Staten om een bepaalde doelstelling te realiseren de bevoegdheidsuitoefening door de Gemeenschap zou uitsluiten, wanneer één of meerdere Lid-Staten geen actie ondernemen. Het potentieel onvermogen moet *in abstracto* worden beoordeeld, op het moment dat het optreden wordt voorgenomen. Als eventueel achteraf zou blijken dat de Lid-Staten toch zelf de doelstellingen van een bepaald optreden voldoende hadden kunnen verwezenlijken, doet dit geen afbreuk aan de gerechtvaardigdheid van het gemeenschapsoptreden<sup>316</sup>. Anderzijds wordt het niet-verwezenlijkt zijn van bepaalde doelstellingen door de Lid-Staten soms wel aangegrepen door de Gemeenschap om haar optreden in het licht van de subsidiariteit te verrechtvaardigen<sup>317</sup>. In de depositogarantiezaak<sup>318</sup> haalde het Hof het feit dat een vroegere (niet-bindende) aanbeveling niet tot het gewenste resultaat had geleid aan als rechtvaardiging van het feit dat de bestreden richtlijn noodzakelijk was om het gestelde doel te verwezenlijken.

50. Vervolgens rijst ook de vraag of het niet-voldoende verwezenlijken door de Lid-Staten, betrekking heeft op het individueel onvermogen van een Lid-Staat, of van enkele Lid-Staten, of dat het integendeel betrekking heeft op het onvermogen om collectief, langs intergouvernementele weg, een bepaald resultaat te bereiken. Tekstargumenten lijken te wijzen op de tweede mogelijkheid<sup>319</sup>. Zoals in artikel 130R EEG-Verdrag, waar bepaald wordt dat de Ge-

---

(313) M. SIMM, *Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Föderalen Kompetenzkonflikt. Kontinuität und Neubestimmung in der Rechtsprechung vor und nach "Maastricht"*, Baden-Baden, Nomos, 1998, 149 e.v. omschrijft evenredigheid als "subsidiariteit in de ruime zin"

(314) Zie K. LENAERTS en P. VAN YPERSELE, *o.c.*, 45-46 die drie praktische redenen vermelden waarom moeilijk kan aanvaard worden dat het om een vastgesteld onvermogen zou gaan. Ook W. DEVROE en J. WOUTERS., *o.c.*, 131.

(315) Artikel 5 (ex-artikel 3B), tweede lid, EG-Verdrag.

(316) P. VAN NUFFEL, *Dissertatie*, 374.

(317) Zie bijvoorbeeld Richtlijn 97/80/EG-Verdrag van de Raad van 15 december 1997 inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van het geslacht, *PB. L.* 1998, 14/6; Besluit van de Raad van 16 december 1997 inzake een communautair actieprogramma ter ondersteuning van niet-gouvernementele organisaties die werkzaam zijn op het gebied van milieubescherming, *PB. L.* 1997, 354/25.

(318) H.v.J. 13 mei 1997, *Duitsland t. Raad*, zaak C-233/94, *Jur.* 1997, I-2453, r.o. 7.

(319) W. DEVROE en J. WOUTERS, *o.c.*, 131.



meenschap slechts mag optreden wanneer de vermelde doelstellingen beter door de Gemeenschap dan op het niveau van de Lid-Staten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt, bevatte de ontwerp-tekst van het Verdrag van Maastricht<sup>320</sup> eveneens deze precisering. Dat het woord afzonderlijk (*'oeuvre isolément'*) uit de uiteindelijke tekst waarover overeenstemming werd bereikt, is verdwenen, zou kunnen leiden tot de conclusie dat men die opvatting wou uitsluiten<sup>321</sup>. Anderzijds lijkt de zinsnede "*derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt*", tot de tegenovergestelde conclusie te leiden. Inderdaad, alles wat wegens de omvang of de gevolgen de handelingscapaciteit van de Lid-Staten overstijgt, kunnen zij in principe langs intergouvernementele weg oplossen. Aanvaarden dat een dergelijke potentiële intergouvernementele actie het optreden van de Gemeenschap krachtens de subsidiariteit uitsluit, zou de bevoegdheid van de Gemeenschap inhoudsloos maken, en kan daarom niet worden aanvaard<sup>322</sup>. Dit zou immers betekenen dat de zin zelf van de Gemeenschap in vraag wordt gesteld.

51. Voor die doelstellingen waarvoor het niet 'uit de aard van de zaak' volgt dat het voor de Lid-Staten bijna onmogelijk is om ze voldoende te kunnen verwezenlijken, maar waarvan wordt vastgesteld dat één of enkele Lid-Staten er niet in slagen, rijst de vraag of dit voldoende is om krachtens het subsidiariteitsbeginsel het optreden van de Gemeenschap te rechtvaardigen. Inzake onderwijs zou een voorbeeld van een dergelijke situatie het onderwijs in vreemde talen kunnen zijn: terwijl sommige Lid-Staten erin slagen hun onderdanen een behoorlijk tot goed niveau in de kennis van vreemde talen te laten bereiken, zijn er andere Lid-Staten waar het reguliere onderwijs er niet of nauwelijks in slaagt de talenkennis van hun onderdanen op een aanvaardbaar niveau te brengen. Wanneer een bepaald doel in één enkele Lid-Staat niet kan worden verwezenlijkt, maar wel in de andere, dan is een uitlegging van het subsidiariteitsbeginsel mogelijk, waarbij die zwakste schakel in de ketting maatgevend wordt voor de mogelijkheid van de Gemeenschap om op te treden<sup>323</sup>. Aangezien de tekst van artikel 5 (ex-artikel 3B) niet spreekt van 'alle' of 'de meeste' Lid-Staten, behoort deze uitlegging inderdaad tot de mogelijkheden, al is het waarschijnlijker dat de Gemeenschap pas optreedt wanneer een aanzienlijk aantal Lid-Staten die in gebreke blijven<sup>324</sup>. Een voorstel om in voorko-

(320) Zie de tekst van het Luxemburgs voorzitterschap, *Europe Documents*, 5 juli 1991, nr. 1722 en 1723.

(321) A.G. TOTH, "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", *C.M.L. Rev.* 1992, 1098-1099. Zie ook K. LENAERTS en P. VAN YPERSELE, *o.c.*, 46, voetnoot 100.

(322) A.G. TOTH, *Ibidem*; K. LENAERTS en P. VAN YPERSELE, *Ibidem* die er terecht op wijzen dat een dergelijke interpretatie tegen het *acquis communautaire* ingaat, en daarom onaanvaardbaar is. Nochtans is niet iedereen het met deze stelling eens: 'Door de Lid-Staten', heeft geen betrekking op de vraag of iets in de ene of andere Lid-Staat kan worden verwezenlijkt, maar wel of een doel door een gemeenschappelijk optreden van de Lid-Staten kan worden bereikt (aldus I. HOCHBAUM, "Kohesion und Subsidiarität. Maastricht und die Länderkulturhoheit", *DÖV* 1992, 292); De regeling heeft betrekking op de verhouding tussen de Gemeenschap enerzijds, en de Lid-Staten gezamenlijk anderzijds, niet op de verhouding tussen de Gemeenschap en een afzonderlijke Lid-Staat. (R. HRBEK, *o.c.*, 16) Ook Lambers schijnt deze mening niet af te wijzen: H.J. LAMBERS, "Subsidiarität in Europa - Allheilmittel oder juristische Leerformel?", *EuR* 1993, 236.

(323) S. CLUDIUS, *o.c.*, 90.

(324) O. NOWOCZYN, *o.c.*, 154.

mend geval, het optreden van de Gemeenschap te beperken tot financiële en administratieve ondersteuning van de in gebreke blijvende Lid-Staten, is niet overtuigend<sup>325</sup>. Vooral financiële steun aan zwak presterende Lid-Staten zou een beloning voor stilzitten vormen, iets wat bezwaarlijk kan worden aangenomen. Theoretisch is het mogelijk dat een maatregel wordt genomen ten aanzien van alleen de in gebreke blijvende Lid-Staten<sup>326</sup>, al is het natuurlijk de vraag of dit politiek haalbaar zal zijn.

52. Het tweede aspect van de subsidiariteitstest behelst het feit dat de Gemeenschap de doelstellingen van een bepaald overwogen optreden 'beter' moet kunnen verwezenlijken dan de Lid-Staten. Artikel 5 (ex-artikel 3B) geeft reeds een indicatie van hoe dit beter presteren moet worden begrepen, aangezien het moet gaan om aangelegenheden die de Gemeenschap beter kan realiseren *wegens hun omvang en gevolgen*. De Commissie interpreteerde dit begrip in haar Mededeling aan de Raad over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel<sup>327</sup>. Ze meent te kunnen nagaan wanneer gemeenschapsoptreden beter is, door middel van een 'toets van vergelijkende doeltreffendheid', waarbij wordt onderzocht of de Lid-Staten over de vereiste middelen beschikken om de doelstellingen van het voorgenomen optreden te verwezenlijken, en anderzijds een toets van de 'toegevoegde waarde', waarbij voornamelijk de doeltreffendheid van het gemeenschapsoptreden in het licht van elementen zoals de omvang van het optreden of het grensoverschrijdend karakter ervan, wordt geëvalueerd<sup>328</sup>. De aldus verwoorde opvatting van de Commissie schijnt vooral uit te gaan van een 'beter' zijn dat getoetst wordt aan economische, met name efficiëntiecriteria<sup>329</sup>. Deze opvatting van de Commissie lijkt ten dele te worden bevestigd in het Subsidiariteitsprotocol. De eerste twee richtsnoeren geven situaties aan waarin er een vermoeden bestaat dat het gemeenschapsoptreden beter is. In het laatste richtsnoer wordt voor minder duidelijke situaties gepreciseerd dat het gemeenschapsoptreden geoorloofd is wanneer dit omwille van de schaal of de gevolgen een duidelijk voordeel zou opleveren ten opzichte van nationaal optreden<sup>330</sup>. Dit dient bovendien met kwa-

---

(325) P.M. SCHMIDHUBER en G. HITZLER, "Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWG-Vertrag – ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer föderalen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft" in J.D. GAUGER, en K. WEIGELT (eds.), *Föderalismus in Deutschland und Europa*, Keulen, 1993, 75-76 zoals geciteerd door R. HRBEK, *Die Rolle der Subsidiarität in der Europäischen Union. Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 1994, 16, voetnoot 15.

(326) Zo is een richtlijn alleen bindend ten aanzien van de Lid-Staten tot wie zij is gericht. Ze hoeft niet tot alle Lid-Staten gericht te zijn. P. VAN NUFFEL, *Dissertatie*, 287 ziet het rekening houden met de onderlinge verschillen tussen de Lid-Staten als een probleem van evenredigheid (cfr. *infra*), waarbij hij ervan uitgaat dat de belasting van de Lid-Staten als minder belangrijk zal worden beschouwd dan de te verwezenlijken communautaire doelstellingen.

(327) *Bull. EG* 1992/10, 2.2.1, 118.

(328) *Bull. EG* 1992/10, 2.2.1, 124.

(329) K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 103.

(330) V. CONSTANTINESCO, "Les clauses de "coopération renforcée". Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité", *R.T.D.E.* 1997, 767 wijst erop dat het weglaten van de en/of die de richtsnoeren in de Algemene aanpak van de Europese Raad van Edinburgh verbond, er niet op kan wijzen dat deze nu cumulatief moeten worden toegepast.

litatieve en zo mogelijk kwantitatieve indicatoren te worden gestaafd. Vooral de vereiste van het staven met kwantitatieve indicatoren schijnt erop te wijzen dat het 'beter' presteren van de Gemeenschap vooral moet geïnterpreteerd worden als 'efficiënter' vanuit een economisch standpunt, met name met het oog op onder meer de schaalvoordelen van een gemeenschapsoptreden<sup>331</sup>. Nochtans valt er veel te zeggen voor een interpretatie van het 'beter' optreden waarbij andere, vooral kwalitatieve aspecten betrokken worden. Subsidiariteit werd als beginsel in het Verdrag ingevoerd om de besluitvorming waar mogelijk dichterbij de burger te laten verlopen, en dus de acceptatie van de genomen maatregelen bij de burger te bevorderen. Men zou 'beter' dan ook kunnen interpreteren als het verwezenlijken van doelstellingen met de grootst mogelijke democratische legitimiteit en acceptatie door de bevolking. In dat geval hoeft het 'beste' resultaat in de zin van artikel 5(ex-artikel 3B) EG-Verdrag niet noodzakelijk het meest efficiënte te zijn<sup>332</sup>. Voor deze interpretatie pleit ook het feit dat de tekst spreekt van 'beter' kunnen, en niet van 'efficiënter', wat natuurlijk ook een mogelijkheid was geweest. In de context van onderwijs, waar efficiëntie een dubbelzinnig en niet steeds meetbaar begrip is, terwijl de noodzaak voor acceptatie van het beleid gevoelig ligt, lijkt deze interpretatie inderdaad gerechtvaardigd<sup>333</sup>. Anderzijds is het zo dat ook het 'beter' presteren steeds moet afgewogen worden aan de hand van de doelstellingen van het overwogen optreden, zodat ook daardoor andere aspecten dan louter efficiëntiecriteria in de beoordeling kunnen worden betrokken<sup>334</sup>.

53. Tenslotte is het niet geheel duidelijk wat de verhouding moet zijn tussen de passages 'niet voldoende' en 'beter'. Wanneer de Lid-Staten een opgave niet voldoende kunnen verwezenlijken, gaat men er geredelijk van uit dat de Gemeenschap het 'beter' kan<sup>335</sup>. Het omge-

---

(331) R. VAN DEN BERGH, "Economic Criteria for the Applying the Subsidiarity Principle in the European Union: The Case of Competition Policy", *Int. Rev. Law Econ.* 1996, 364.

(332) R.B. VAN DE VEN, "Europees onderwijsrecht na Maastricht", *NTOR* 1994, 150. Zie ook G. WINTER, "Subsidiarität und Deregulierung im Gemeinschaftsrecht", *EuR* 1996, 266 meent dat "quantitative Darstellung nicht rechtlich geboten" is. Zie tevens D.J. EDWARDS, "Fearing Federalism's Failure: Subsidiarity in the European Union", *A.J.C.L.* 1996, 559 verwijst in dit verband naar een uitspraak van de U.S. *Supreme Court* in *Gregory v. Ashcroft* (501 U.S. 452 (1991)): "(federalism) assures a decentralized government that will be more sensitive to the diverse needs of a heterogeneous society; it increases opportunity for citizen involvement in democratic processes; it allows for more innovation and experimentation in government; and it makes government more responsive by putting the States in competition for a mobile citizenry". Deze auteur wijst er ook op dat van een correct toegepast subsidiariteitsbeginsel een even sterke centraliserende als localiserende werking uitgaat: *l.c.*, 582.

(333) R. VAN DEN BERGH, *Subsidiariteit rechtseconomisch bekeken. adieu Bruxelles?*, Arnhem, Gouda Quint., 1994, 88-91 is van oordeel dat een besluitvorming op een meer decentraal niveau inzake onderwijs ook verkieselijk is vanuit efficiëntieoogpunt. Concurrentie tussen onderwijssystemen vergroot volgens deze auteur de efficiëntie ervan.

(334) W. WILS, "Subsidiarity and EC Environmental Policy. Taking People's Concerns Seriously", *J.Env.L.* 1994, 88-91. R. VAN DEN BERGH, "Subsidiarity as an Economic Demarcation Principle and the Emergence of European Private Law", *MJ* 1998, 151 die zelfs economische redenen ziet om in bepaalde gevallen het 'lagere' beslissingsniveau te verkiesen: "Divergence in rules allows satisfaction of a greater number of preferences [...]. In addition, it allows for learning processes and improves the understanding of the effects of alternative legal solutions to similar problems".

(335) Al bestaat natuurlijk ook de mogelijkheid dat, wanneer de Lid-Staten een bepaalde doelstelling niet voldoende kunnen verwezenlijken, de Gemeenschap dit ook niet kan. Men zou dus eigenlijk telkens een (moeilijke)



keerde is echter niet noodzakelijk waar. Het is denkbaar dat de Lid-Staten een doel op voldoende wijze kunnen verwezenlijken, maar dat de Gemeenschap het toch nog beter kan. Zijn de voorwaarden alternatief dan wel cumulatief? Beide vragen zijn immers voor een deel, maar niet volledig, identiek<sup>336</sup>. In de rechtsleer -vooral de Duitse- is een aantal auteurs ervan overtuigd dat, wanneer de Lid-Staten een doel voldoende kunnen verwezenlijken, het subsidiariteitsbeginsel een optreden van de Gemeenschap uitsluit, zelfs al zou deze dit veel beter kunnen<sup>337</sup>. In deze optiek zet de eerste zin van de tweede alinea van artikel 5 (ex-artikel 3B) EG-Verdrag de voorwaarden voor toepasselijkheid uiteen, terwijl het tweede deel van de zin ('derhalve'...) <sup>338</sup> meer een conclusie vormt, die als het ware verklaart, waarom de Gemeenschap actief kan worden, als de voorwaarden van het eerste deel voldaan zijn<sup>339</sup>. Dit gaat in tegen de opvatting van de Commissie, die het tweede deel van artikel 5 (ex-artikel 3B) -het beter kunnen realiseren door de Gemeenschap- als de toepassingsvoorwaarde zag: wanneer een comparatieve efficiëntietest en een beoordeling van de toegevoegde waarde van het gemeenschapsoptreden in het voordeel van de Gemeenschap uitvallen, meent ze dat een optreden van de Gemeenschap krachtens het subsidiariteitsbeginsel geoorloofd is. Dit komt neer op een analogie met de werking van artikel 130R vierde lid EEG-Verdrag. Precies de vergelijking tussen de formulering van het algemene subsidiariteitsbeginsel, en het beginsel zoals het zijn weerslag vond in dit artikel laat echter vermoeden dat het toch om meer moet gaan dan een eenvoudig vergelijking. In artikel 130R volstond het inderdaad dat de Gemeenschap het beter kan, om een optreden te rechtvaardigen, en is er van het niet-voldoende kunnen verwezenlijken door de Lid-Staten geen sprake<sup>340</sup>. Anderzijds is het ook zo dat een poging om in de intergouvernementele conferentie van 1996 de verwijzing naar 'beter kunnen verwezenlijken' door de Gemeenschap uit het Verdrag te laten schrappen, op niets is uitgelopen, zodat men er toch van moet uitgaan dat deze passage ook relevant is.

---

afweging moeten maken tussen een optreden van de Lid-Staten, een gemeenschapsoptreden en de afwezigheid van elk optreden: P.D. MARQUARDT, *o.c.*, 630. K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 103 situeren het afwegen van de gevolgen van een eventueel niet-optreden van de Gemeenschap in geval de Lid-Staten niet bekwaam zijn een bepaalde doelstelling te verwezenlijken bij de toepassing van het evenredigheidsbeginsel.

(336) O. NOWOCZYN, *o.c.*, 149. Vgl. H.J. LAMBERS, *o.c.*, 237, volgens wie alles 'beter' is wat boven het 'niet voldoende' handelen van de Lid-Staten uitsteekt; C. STEWING, "Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungsregel im Europäischen Recht", *DVBl.* 1992, 1518 volgens wie 'voldoende' louter een concretisering van 'beter'.

(337) S. CLUDIUS, *o.c.* 88, voetnoot 105. R. HRBEK, *o.c.*, 15.

(338) Zie over de interpretatie van het woord 'derhalve' echter W. DEVROE en J. WOUTERS, *o.c.*, 132 die eruit afleiden dat het woord op een doeltreffendheidseis wijst, maar menen dat een dergelijke interpretatie dan weer zou ingaan tegen de vereiste van burgernabijheid en non-centralisatie zoals die in de pre-ambule werd opgenomen (artikel A, tweede alinea VEU).

(339) S. CLUDIUS, *o.c.*, 89.

(340) Artikel 130R, 4 EEG-Verdrag: "Op milieugebied treedt de Gemeenschap op wanneer de in lid 1 vermelde doelstellingen beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de Lid-Staten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt. Onverminderd bepaalde maatregelen met een communautair karakter, dragen de Lid-Staten zorg voor de financiering en de uitvoering van de andere maatregelen".

54. De richtsnoeren van het Subsidiariteitsprotocol bepalen dat gemeenschapsoptreden krachtens het subsidiariteitsbeginsel enkel geoorloofd is wanneer aan beide aspecten van het beginsel is voldaan. Een aantal auteurs is van mening dat een cumulatief of zelfs successief toepassen van beide voorwaarden -doelstellingen niet voldoende kunnen verwezenlijken door de Lid-Staten en beter kunnen verwezenlijken door een communautair optreden- eigenlijk neerkomt op het toepassen van de tweede voorwaarde<sup>341</sup>, zodat van zodra de Gemeenschap een doelstelling 'beter' kan verwezenlijken, het eigenlijk irrelevant wordt of de eerste voorwaarde wel voldaan is<sup>342</sup>. Van Nuffel pleit er dan ook voor om de nadruk te leggen op de toereikendheidstest voor het optreden van de Lid-Staten, omdat de tweede subsidiariteitstest en de afwegingen die dienen te gebeuren om te kunnen vaststellen of een bepaald optreden 'beter' is hem te complex lijkt om ooit tot een eenduidig en dus overtuigend resultaat te kunnen komen<sup>343</sup>. Wanneer de tweede component van de subsidiariteitstest -de vraag of de communautaire wetgever de nagestreefde doelstellingen 'beter' kan verwezenlijken- te zwaar gaat doorwegen, kan inderdaad vermoed worden dat van de subsidiariteitstest een eerder centraliserende werking zou uitgaan, wat volledig tegen de *ratio legis* ervan ingaat<sup>344</sup>. De meerderheid van de auteurs houdt het er echter op dat de subsidiariteitstest een globale afweging dient in te houden waarbij men de doeltreffendheid van beide niveaus -communautair en nationaal- nagaat, waarna indien beide niveaus voldoen, een vergelijkende analyse kan worden gemaakt in het licht van bijkomende criteria<sup>345</sup>. Het zal erop aankomen deze bijkomende criteria te formuleren in het licht van de *ratio legis* van artikel 5 (ex-artikel 3B) EG-Verdrag en aan de hand van de doelstellingen van het voorgenomen optreden, om aldus te vermijden dat de economische efficiëntie als enig bijkomend criterium effectief steeds tot de conclusie zou leiden dat communautaire actie aangewezen is. Het Hof van Justitie heeft zich nog niet expliciet uitgesproken over de concrete inhoud van de subsidiariteitstest. Uit haar overwegingen in de depositogarantiezaak kan echter wel worden afgeleid dat het Hof ook de globale afweging voorstaat. Zo werd vastgesteld dat de Lid-Staten niet in staat waren de doelstellingen voldoende te verwezenlijken, iets wat het Hof afleidde uit het feit dat "*de wijze waarop de Lid-Staten gevolg hebben gegeven aan de aanbeveling van de Commissie niet het gewenste resultaat heeft*

---

(341) R. DEHOUSSE, "Community Competences: Are There Limits to Growth?" in R. DEHOUSSE, *Europe After Maastricht: An Ever Closer Union?*, München, Beck, 1994, 111 en P. VAN NUFFEL, *Dissertatie*, 369

(342) A.G. TOTH, *o.c.*, 1097-1098.

(343) P. VAN NUFFEL, *o.c.*, R.W. 1997-98, 283. Deze opvatting over de toepasbaarheid van het subsidiariteitsbeginsel wordt waarschijnlijk mede beïnvloed door het feit dat de auteur de bedoeling van het subsidiariteitsbeginsel vooral ziet als "maatregelen ongedaan te kunnen maken die de communautaire wetgever in strijd met het beginsel heeft aangenomen" (*post factum*), terwijl hij minder aandacht besteedt aan de preventieve werking die van het subsidiariteitsbeginsel kan uitgaan bij de totstandkoming of het uitblijven ervan van communautaire wetgeving.

(344) P.D. MARQUARDT, *o.c.*, 618 is echter van oordeel dat het subsidiariteitsbeginsel, zelfs wanneer correct toegepast, fundamenteel "corrosive to rather than supportive of the sovereignty of the nation-state" is.

(345) R. DEHOUSSE, *o.c.*, 51-52; N. EMILIOU, "Subsidiarity: An Effective Barrier Against the Enterprises of Ambition?", *E.L. Rev.* 199, 401; W. KAHL, "Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EG-Vertrag", *AÖR* 435; P.J.G. KAPTEYN, *o.c.*, 40-41; H.J. LAMBERS, *o.c.*, 237; J. PALACIO GONZALEZ, *o.c.*, 360-365.

opgeleverd<sup>346</sup>. Anderzijds wijst het Hof eveneens op elementen in de consideransen van de betwiste richtlijn, waaruit bleek dat de gemeenschapswetgever van oordeel was dat het doel van zijn optreden, wegens de omvang ervan, best op communautair niveau kon worden bereikt<sup>347</sup>. Het vermelden van beide aspecten wijst in de richting van het hanteren van een globale afweging<sup>348</sup>. Uitsluitel hierover kan echter maar komen van een uitspraak waarin het Hof zou vaststellen dat de Lid-Staten wel voldoende in staat zijn om een bepaalde doelstelling te verwezenlijken, terwijl de Gemeenschap het nog beter zou kunnen. In de depositogarantie-zaak was immers reeds vastgesteld dat de Lid-Staten waren tekortgeschoten in de realisatie van de -toen nog in een aanbeveling geformuleerde- doelstelling van de richtlijn.

55. Het is duidelijk dat het zowel voor de voorwaarde van de 'voldoende' verwezenlijking, als voor het 'betere' verwezenlijken moeilijk is, om precieze dwingende criteria vast te stellen om te bepalen of deze normen gehaald zijn of niet<sup>349</sup>. Zoals hoger beschreven blijft het in grote mate gaan om een politiek waarde-oordeel, beïnvloed door de eigen opvatting over de gewenste en mogelijk geachte graad van communautarisering van een bepaalde materie<sup>350</sup>. Toegepast op maatregelen inzake onderwijs lijken de grote mobiliteitsprogramma's een typisch voorbeeld van maatregelen die klaarblijkelijk zonder enige moeite aan deze voorwaarde van artikel 5 (ex-artikel 3B) voldoen. Men zou inderdaad kunnen zeggen dat samenwerking van onderwijsinstellingen en uitwisseling van studenten een zaak is die wegens haar omvang -vooral wanneer de samenwerking multilateraal is- niet voldoende door de Lid-Staten kan gerealiseerd worden. Inderdaad, reeds voor de Gemeenschap haar eerste samenwerkings- en uitwisselingsprogramma's initieerde, bestonden er in meerdere Lid-Staten instrumenten voor samenwerking en uitwisseling, maar daar werd nauwelijks gebruik van gemaakt. Ook binnen de Raad van Europa bestonden een aantal programma's voor uitwisseling van studenten en docenten, evenwel zonder veel uitstraling. Inzake de academische erkenning van diploma's geldt dezelfde vaststelling. Bilaterale en multilaterale verdragen ter bevordering van de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken -vooral in het kader van de Raad van Europa- slaagden erin een erkenning van de middelbare school diploma's te bewerkstelligen, maar inzake hoger onderwijs beleven de resultaten zeer bescheiden. Of alle doelstellingen van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) echter noodzakelijk onvoldoende door de Lid-Staten en beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt, lijkt niet zeker. Zo

---

(346) H.v.J. 13 mei 1997, *Duitsland t. Europees Parlement en Raad*, zaak C-233/94, *Jur.* 1997, I-2452, r.o. 27.

(347) Zaak C-233/94, *hoger geciteerd*, r.o. 26.

(348) C.W.A. TIMMERMANS, "Subsidiarity and transparency", *F.I.L.R.* 1999, 118.

(349) R. DEHOUSSE, *o.c.*, 51-59; K. LENAERTS en P. VAN YPERSELE, *o.c.*, 51;

(350) P. VAN NUFFEL, *Dissertatie*, 386 wijst de onduidelijkheden die na het Subsidiariteitsprotocol nog steeds blijven bestaan aan het feit dat men het politiek compromis dat in het Verdrag van Maastricht over subsidiariteit was gevonden, niet wou aantasten.

blijkt die noodzakelijkheid niet dadelijk voor de bevordering van het talenonderwijs<sup>351</sup>, tenzij dit door een buitenlands studieverblijf zou worden aangeleerd, of zelfs niet voor de ontwikkeling van afstandsonderwijs, dat niet noodzakelijk grensoverschrijdend hoeft te zijn. De Commissie lijkt deze mening te delen, want in het Socrates-programma worden duidelijk alleen transnationale projecten ondersteund<sup>352</sup>. Ook bij de doelstellingen in verband met beroepsopleiding, is het niet zo dat alle vermelde doelstellingen noodzakelijkerwijs, uit de aard van de zaak zelf, beter op een supranationaal niveau zouden kunnen worden verwezenlijkt. Dit geldt met name voor vergemakkelijking van de aanpassing aan veranderingen in het bedrijfsleven<sup>353</sup>. In elk geval moet een optreden van de Gemeenschap inzake onderwijs ook rekening houden met de beperkingen die het onderwijsartikel zelf aan het optreden van de Gemeenschap oplegt<sup>354</sup>.

#### 2.4.3.3. Controle

56. In het algemeen zijn er twee momenten waarop de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel kan worden gewaarborgd. Bij de totstandkoming van een communautaire beslissing kunnen de betrokken instellingen erover waken dat de gemeenschapsbevoegdheden niet overschreden worden. Anderzijds bestaat ook de mogelijkheid van controle achteraf, wanneer men meent dat een bepaalde beslissing op communautair niveau in strijd met het subsidiariteitsbeginsel is tot stand gekomen. Voor de invoering van artikel 5 (ex-artikel 3B) in het Verdrag ging de discussie in de rechtsleer vooral over het feit of het subsidiariteitsbeginsel een politiek principe van bevoegdheidstoewijzing<sup>355</sup> dan wel tevens een voor toetsing vatbaar juridisch beginsel uitmaakte<sup>356</sup>. Na de invoering van het artikel 5(ex-artikel 3B) in het Verdrag was men het erover eens dat de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel aan de controle van het Hof onderworpen is, maar concentreerde men zich op de vraag hoever deze controle wel kon reiken.

57. In het Subsidiariteitsprotocol werd voor de gemeenschapsinstellingen de verplichting vastgelegd om bij elk gemeenschapsoptreden met het subsidiariteitsprincipe rekening te houden<sup>357</sup>. Deze verplichting behelst een aantal procedurele voorschriften die een doeltreffende

---

(351) C.D. CLASSEN, "Artikel 126 EWG" in H. VON DER GROEBEN; H. VON BOECK en J. THIESING (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 1995, Rn. 1-10.

(352) Besluit 95/819/EG-Verdrag, *hoger geciteerd*.

(353) Eerste doelstelling artikel 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag.

(354) Cfr. *infra*, Hoofdstuk 8, punt 3.1.4. (p. 380 e.v.).

(355) Zie bv. P.J.G. KAPTEYN, *o.c.*, 42.

(356) Over de problematiek van rechterlijke toetsing zie A. TOTH, "Is Subsidiarity Justiciable?", *E.L.Rev.* 1992, 268-285.

(357) H.J. LAMBERS, *o.c.*, 237; K. LENAERTS, en P. VAN YPERSELE, *o.c.*, 33.

toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zouden moeten garanderen. Voor elk wetgevend initiatief moeten de motieven waarop het optreden zich baseert het voorwerp vormen van een verklaring die ertoe strekt aan te tonen dat het initiatief conform is aan het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Zoals hoger vermeld moeten de redenen die toelaten te besluiten dat een communautaire doelstelling beter kan worden verwezenlijkt op het niveau van de Gemeenschap gestaafd worden met kwalitatieve en waar mogelijk ook kwantitatieve indicatoren<sup>358</sup>. Gezien het initiatiefrecht van de Commissie is het in eerste instantie vooral haar taak om bij het voorstellen van maatregelen de subsidiariteit te respecteren<sup>359</sup>. Ze dient daartoe de relevantie van haar voorstellen te verantwoorden met het oog op subsidiariteit, en moet daar zo nodig details over verstrekken in de memorie van toelichting die haar voorstel vergezelt<sup>360</sup>. De Commissie is echter niet het best geplaatst om te waken over de toepassing van een beginsel dat haar actieterrein inperkt<sup>361</sup>. Aangezien voorstellen van de Commissie moeten goedgekeurd worden door de Raad, en afhankelijk van de materie waarop het voorstel betrekking heeft ook door het Europees Parlement, zal het vervolgens hun taak zijn een gemeenschapsinitiatief te weren, dat naar hun mening de noodzakelijkheid overschrijdt<sup>362</sup>. De Commissie moet ook jaarlijks een verslag uitbrengen over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel<sup>363</sup>.

58. Wanneer toch een maatregel is aangenomen met schending van het subsidiariteitsbeginsel, staat beroep bij het Hof van Justitie open. Het Hof van Justitie had weliswaar reeds tijdens de Intergouvernementele conferentie in een mededeling van december 1990 aangegeven dat het zich zou beperken tot het toetsen van grove schendingen van het subsidiariteitsbeginsel. Traditioneel is het Hof immers terughoudend in zijn wettigheidscontrole op communautaire bevoegdheidsuitoefening in domeinen waarin de instellingen over een ruime appreciatiemarge beschikken<sup>364</sup>. Hoger werd reeds beschreven hoe complex de inhoudelijke toetsing van het subsidiariteitsbeginsel wel is. Het bepalen of een doelstelling 'voldoende' kan worden verwezenlijkt door een Lid-Staat, of dat de Gemeenschap dit daarentegen 'beter' zou kunnen, blijft -ondanks alle bijkomende criteria die kunnen worden aangevoerd- immers een gevoelige

---

(358) Punt 4 van het Subsidiariteitsprotocol.

(359) De interinstitutionele overeenkomst wees aan de Commissie, gezien haar initiatiefrecht, een sleutelrol toe bij de doeltreffende toepassing van het subsidiariteitsbeginsel: *Bull. EG* 1992/12, I.21.

(360) Punt 9, tweede streepje van het Subsidiariteitsprotocol.

(361) J.L. SAURON, *o.c.*, 650. Dat deze opvatting terecht is mag blijken uit het feit dat de Commissie in haar rapport van 1997 stelde dat minder dan 1% van de voorstellen die ze deed door het subsidiariteitsbeginsel werd geraakt.

(362) Subsidiariteitsprotocol, punt 11. Dit gebeurt niet als een afzonderlijke of parallele procedure, maar als "een wezenlijk onderdeel van de behandeling".

(363) Subsidiariteitsprotocol, punt 9, vierde streepje.

(364) P.A. FERAL, "Le principe de subsidiarité: progrès ou statu quo après le traité d'Amsterdam?", *R.M.U.E.* 1998, 110.



kwestie<sup>365</sup>. Het Hof van Justitie staat er daarnaast ook voor bekend de bepalingen van het Verdrag 'gemeenschapsvriendelijk uit te leggen'<sup>366</sup>, zodat het weinig waarschijnlijk is dat, wanneer er zich op het politieke vlak een consensus heeft gevormd om een bepaalde maatregel uit te vaardigen, het Hof met *overruling* van deze beslissing, een schending van het subsidiariteitsbeginsel zal aannemen<sup>367</sup>.

59. Dat het respect voor het subsidiariteitsbeginsel bij de totstandkoming van communautaire wetgeving aan gerechtelijke toetsing onderhevig is, werd expliciet vastgelegd in het Subsidiariteitsprotocol<sup>368</sup>. Geruime tijd bestond er bij de doctrine een vorm van consensus dat deze controle, gezien de complexe afweging van praktische en politieke omstandigheden waarmee de keuze van het beste beleidsniveau gepaard gaat, enkel een marginale toetsing kon inhouden<sup>369</sup>. Deze toets zou dan vooral betrekking hebben op de correcte motivering met betrekking tot de noodzakelijkheid van de genomen maatregelen in het licht van het subsidiariteitsbeginsel. Artikel 253 (ex-artikel 190) EG-Verdrag legt inderdaad de verplichting op alle bindende maatregelen te motiveren. Het artikel zelf noemt in dit verband verordeningen, richtlijn en beschikkingen, maar uit het Erasmusarrest weten we de motiveringsvereiste ook op de vaak in de onderwijssector gebruikte besluiten wordt toegepast<sup>370</sup>. Het is bovendien vaste rechtspraak van het Hof dat voor elke rechtshandeling de rechtsgrondslag expliciet moet worden vermeld of tenminste ondubbelzinnig moet blijken uit de motivering<sup>371</sup>, zodat het Hof het beginsel van de toegewezen bevoegdheden toetsen<sup>372</sup>. Wanneer het vermelden van de rechtsgrondslag noodzakelijk is, om te kunnen nagaan of de Gemeenschap binnen de haar toegewezen bevoegdheden is gebleven, dan moet dit ook kunnen voor verdere bevoegdheidsvoorwaarden, zoals subsidiariteit<sup>373</sup>. De motivering van elke rechtshandeling moet ertoe leiden dat het Hof kan vernemen welke mogelijkheden van een regeling op het niveau van de Lid-Staten de Raad heeft overwogen, en waarom men tot een communautair ingrijpen heeft besloten<sup>374</sup>. Doordat een aantal, eerder reeds in het interinstitutioneel akkoord geformuleerde,

---

(365) J. SCHWARZE, "Le principe de subsidiarité dans le perspective du droit constitutionnel allemand", *R.M.C.U.E.* 1993, 618.

(366) Zie bijvoorbeeld H.v.J. 7 februari 1985, *Procureur de la République t. ADBHU*, zaak 240/83, *Jur.* 1985, 549; H.v.J., zaak 242/87, 30 mei 1989, *Erasmus*, *Jur.* 1989, 1453; H.v.J. 30 mei 1989, zaak 56/88, *Petra*, *Jur.* 1989, 1616; H.v.J. 11 juni 1991, gevoegde zaken C-51/, C-90/ en C-94/89, *Comett*, *Jur.* I-2791.

(367) A.G. TOTH, *o.c.*, 1102. Nochtans is dit de jongste jaren toch wel voorgekomen: zie H.v.J. 28 maart 1996, *Toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag betreffende de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden*, Advies 2/94, *Jur.* 1996, I-1788.

(368) Subsidiariteitsprotocol, punt 13.

(369) Zie vooral K. LENAERTS en P. VAN YPERSELE, *o.c.*, 75-80.

(370) H.v.J. 30 mei 1989, *Commissie t. Raad*, zaak 242/87, *Jur.* 1989, 1458-1459, r.o. 38-40.

(371) H.v.J. 26 maart 1987, *Commissie t. Raad*, zaak 45/86, *Jur.* 1987, 1493, r.o. 8-9.

(372) H.v.J. 17 juni 1994, *Frankrijk t. Commissie*, zaak C-41/93, *Jur.* 1994, I-1829, r.o. 34.

(373) K. LENAERTS en P. VAN YPERSELE, *o.c.*, 78.

(374) A. TOTH, *o.c.*, 284.

zorgvuldigheidsvoorwaarden bij de totstandkoming van secundaire wetgeving ten einde het respect voor de subsidiariteit te garanderen, door het Subsidiariteitsprotocol een officiële status verworven hebben, beschikt het Hof nu over meer objectieve criteria om het respect voor de subsidiariteit in het totstandkomingsproces te toetsen<sup>375</sup>. Zoals hoger vermeld moet de toelichting van de Commissie bij elk voorstel een rechtvaardiging bevatten van het voorgenomen optreden ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel, terwijl ook Raad en Parlement dit bij een eventueel amendement aan het oorspronkelijke dezelfde verplichting hebben.

60. In de twee arresten waarin met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel reeds een uitspraak werd gedaan, lijkt het Hof van Justitie zich inderdaad te beperken tot een marginale toetsing die enkel nagaat of er geen kennelijke schending van het subsidiariteitsbeginsel is geweest. In de depositogarantiezaak bepaalde het Hof dat het voldoende was dat uit de overwegingen van de bestreden richtlijn duidelijk bleek dat de Raad en het Parlement van oordeel waren dat een optreden op communautair niveau beter de doelstellingen van het bewuste optreden kon realiseren, zonder zich met de inhoud van die impliciete motivering in te laten<sup>376</sup>. In de arbeidstijdzaak bestreed de Britse regering een richtlijn die een aantal minimumvereisten inzake arbeidsduur voor werknemers oplegde. Ze had aangevoerd dat de Gemeenschap geen wetenschappelijk bewijs kon voorleggen dat het opleggen van algemene vereisten inzake rustperiodes, en een gemiddelde maximale wekelijkse arbeidsduur van 48 uur, rechtvaardigde<sup>377</sup>. Het Hof vond echter dat gemeenschapsoptreden op het gebied van sociaal beleid niet kon beperkt blijven tot situaties waarvoor de gerechtvaardigdheid van een dergelijke actie wetenschappelijk kon worden aangetoond<sup>378</sup>. Dit betekent dus eigenlijk dat het Hof het voldoende acht dat de gemeenschapsinstellingen een besluit met betrekking tot de noodzakelijkheid van een bepaald optreden nemen en dit besluit openbaar maken, zonder dat ze daarvan gedetailleerd bewijs moeten voorleggen, en zonder dat ze het Hof van de juistheid van hun besluit moeten trachten te overtuigen<sup>379</sup>.

61. Ondertussen heeft het Subsidiariteitsprotocol de procedurele eisen met betrekking tot de motivering van de noodzakelijkheid van een gemeenschapsoptreden nog verfijnd. Niet alleen moet voor elk wetgevend initiatief worden aangetoond dat het conform is met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, de daartoe aangehaalde redenen moeten ook nog met kwali-

---

(375) J.L. SAURON, *o.c.*, 651. Zie ook C.W.A. TIMMERMANS, *o.c.*, 113.

(376) H.v.J. 13 mei 1997, *Duitsland t. Raad*, zaak C-233/94, *Jur.* 1997, r.o. 26-27. Uit dit arrest zou men kunnen afleiden dat een (eventueel impliciete) motivering in de rechtshandeling zelf noodzakelijk is, wat als dusdanig zelfs niet door het Subsidiariteitsprotocol wordt vereist: C.W.A. TIMMERMANS, *o.c.*, 118.

(377) H.v.J. 12 november 1996, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, *Jur.* 1996, zaak C-84/94, 2691, r.o. 32.

(378) Zaak C-84/94, *hoger geciteerd*, r.o. 39.

(379) G.A. BERMANN e.a. (eds.), *Supplement to Cases and Materials on European Community Law (Including European Union Materials)*, 1998, 23, zoals geciteerd door P.L. LINDSETH, "Democratic legitimacy and the administrative character of supranationalism: the example of the European Community", *Col. L.J.* 1999, 715-716 die in de arresten waarin het Hof over subsidiariteit handelt een voortdurende 'prevalence of Community law' ziet.

tatieve en waar mogelijk ook kwantitatieve indicaties worden gestaafd<sup>380</sup>. De Commissie moet van elk voorstel de relevantie ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel aangeven, en eventueel moet zij hiervoor details verstrekken in haar memorie van toelichting die een voorstel vergezelt. Waarschijnlijk onder invloed van de verplichting om het voldoen aan de subsidiariteitsvereiste ook inhoudelijk te motiveren gaan er de laatste tijd steeds meer stemmen op die van het Hof toch ook een meer substantiële toetsing van het subsidiariteitsbeginsel verwachten<sup>381</sup>. Er wordt in dit verband gepleit voor een toetsing analoog aan de toetsing van het evenredigheidsbeginsel, die toch ook tot op zekere hoogte politiek is<sup>382</sup>. Zelfs buiten het kader van het evenredigheidsbeginsel heeft het Hof zich al over de noodzaak of geschiktheid van een bepaalde harmonisatiemaatregel uitgesproken<sup>383</sup>.

#### 2.4.3.4. Evaluatie

62. Over de concrete impact die het subsidiariteitsbeginsel werkelijk heeft op het communautair beleid, zijn de meningen enigszins verdeeld<sup>384</sup>. De noodzaak om elke, maatregel te motiveren, zorgt er echter wel voor dat in elk apart geval de mogelijkheid om het doel door de Lid-Staten te laten verwezenlijken, moet overwogen worden. Hoewel die afweging op de eerste plaats een politiek waarde-oordeel inhoudt waarvan de toetsing moeilijk blijft, is de kans toch reëel dat in het totstandkomingsproces de mogelijkheid van een verwezenlijking op het

---

(380) C.W.A. TIMMERMANS *o.c.*, 113-114 wijst er echter op dat de motivering met betrekking tot de subsidiariteit door het Subsidiariteitsprotocol enkel wordt opgelegd ten aanzien van het *voorstel* dat wordt gedaan, en dan nog in de toelichting, en niet ten aanzien van de eigenlijke finale rechtshandeling. Zo is er strikt genomen geen verplichting om in de overwegingen van een rechtshandeling een verwijzing naar de subsidiariteit op te nemen.

(381) C.W.A. TIMMERMANS, *o.c.*, 119. V. HARRISON, "Subsidiarity in article 3b of the EC Treaty - Gobbledegook or justiciable Principle", *J.C.L.Q.* 1996, 439: "Rather than to pay lip service to subsidiarity by overturning only flagrant breaches of it, or merely checking that the issue has been considered according to objective criteria, there is evidence that the Court may well be prepared to weigh up questions of competence and adapt prevailing balance between Member State and Community power." H.J. LAMBERS, *o.c.*, 241 acht het evenmin onmogelijk dat zich "objektive Kriterien herausbilden, deren Ausserachtlassung einen Ermessenfehler darstellen wurden" en wijst op de analogie met de evenredigheidstoets. Bij D.J. EDWARDS, *o.c.*, 582 luidt het: "It would be inconsistent with the Court's established case law to conclude that subsidiarity is too political for the Court's powers and contrary to the Court's historic mission for a doctrine similar to the U.S. political questions doctrine to develop in EC law". "High values of federalism such as diversity, democracy, civic participation in government and respect for human rights can be incorporated into artikel B to allow the Court to give meaning to subsidiarity".

(382) In de beide genoemde arresten waagde het Hof zich niet aan een inhoudelijke toetsing van het subsidiariteitsbeginsel, maar deed het dit wel voor wat de overeenstemming met evenredigheidsbeginsel betrof. D.J. EDWARDS, *o.c.*, 557 beschrijft vier niveaus waarop de evenredigheidstoets die door het Hof van Justitie wordt uitgevoerd een waarde-oordeel vanwege de rechter vereist. Hij is van oordeel dat "The concept of proportionality as it is understood and applied by the ECJ could not sit easily with a political questions doctrine under which the Court renounces cases or abdicates its jurisdiction to interpret EC Treaty articles on the ground that they are too sensitive or too political for the Court to decide".

(383) H.v.J. 15 januari 1996, *Pinna t. Caisse d'Allocations familiales de Savoie*, zaak 41/84, *Jur.* 1986, 49; H.v.J. 19 oktober 1995, *Hönig t. Stadt Stockach*, zaak C-128/94, *Jur.* 1995, I-3389 en H.v.J. 13 mei 1997, *Duitsland t. Europees Parlement en Raad*, zaak C-233/94, *Jur.* 1997, I-66-71.

(384) J.L. SAURON, *o.c.*, 645.

niveau van de Lid-Staten meer consideratie krijgt dan tot voor de introductie van het subsidiariteitsbeginsel het geval was<sup>385</sup>. Het belang van het subsidiariteitsbeginsel ligt dan waarschijnlijk ook vooral in zijn preventieve, ontradende werking ten opzichte van een te excessief gemeenschapoptreden, en minder in zijn rol als criterium voor een scherpe afgrenzing van de bevoegdheden tussen Gemeenschap en Lid-Staten. De enkele zaken betreffende de subsidiariteit die reeds voor het Hof van Justitie zijn gekomen, werden onder andere ingediend door Lid-Staten die in de Raad in de minderheid waren gesteld. Toch is het niet zo dat een Lid-Staat telkens een beroep bij het Hof instelt, wanneer dat zou kunnen. De Duitse Bondsrepubliek, die zich in de Raad op grond van het subsidiariteitsbeginsel had verzet tegen de richtlijn op etikettering van schoenen, verkoos achteraf geen annulatieberoep bij het Hof in te stellen<sup>386</sup>. Zoals min of meer kon worden verwacht, werd nog geen rechtshandeling vernietigd wegens het niet-respecteren van het subsidiariteitsbeginsel. Toch zijn er aanwijzingen dat ook de gevoeligheid van het Hof voor de achterliggende gedachte van de subsidiariteit is gestegen. In een aantal zaken heeft het Hof tegen alle verwachtingen in, de bevoegdheid van de Gemeenschap eerder restrictief geïnterpreteerd, wat laat vermoeden dat de subsidiariteitsgedachte toch haar invloed heeft gehad<sup>387</sup>.

#### 2.4.4. EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

63. Het laatste principe dat de verhoudingen tussen de Gemeenschap en haar Lid-Staten regert is het evenredigheidsbeginsel. Sinds het Verdrag van Maastricht is dit door vaste rechtspraak gevestigde algemeen rechtsbeginsel uitdrukkelijk in het Verdrag opgenomen in het laatste lid van artikel 5 (ex-artikel 3B) EG-Verdrag. Daarin wordt bepaald dat

“het optreden van de Gemeenschap niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken.”<sup>388</sup>

---

(385) O. NOWOCZYN, *o.c.*, 161; V. HARRISON, “Subsidiarity in article 3b of the EC Treaty - Gobbledegook or justiciable Principle”, *I.C.L.Q.* 437-439.

(386) *Agence Europe*, 13 november 1996, nr. 6106.

(387) Zie bijvoorbeeld H.v.J. 24 november 1993, *Keck en Mithouard*, gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, *Jur.* 1993, I-6097; H.v.J. 17 november 1993, *Strafprocedure tegen Meng*, zaak 2/91, *Jur.* 1993, I-5751; H.v.J. 31 november 1993, *Deutsche Renault t. Audi*, zaak C-317/91, *Jur.* 1993, I-6227; H.v.J., *Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie*, Advies 1/94, *Jur.* 1994, I-5267; Zie T.J. FRIEDBACHER, “Motive Unmasked: The European Court of Justice, The Free Movement of Goods and the Search for Legitimacy”, *E.L.Rev.* 1996, 226 wijt deze ‘heroriëntering’ aan het afnemend geloof van het Hof in zijn institutionele legitimiteit. Zie ook V. HARRISON, *o.c.*, 435-436; N. REICH, “The ‘November Revolution’ of the Court of Justice: Keck, Meng and Audi revisited”, *C.M.L.Rev.* 1994, 459 en P.J. LINDSETH, *o.c.*, 711-712.

(388) Zie bijvoorbeeld H.v.J. 18 september 1986, *Commissie t. Duitsland*, zaak 116/82, *Jur.* 1986, 2519, r.o. 21; H.v.J. 11 maart 1987, *Rau t. Commissie*, gevoegde zaken 279/-, 280/-, 285/- en 286/84, *Jur.* 1987, 1096, r.o. 34; H.v.J. 18 maart 1987, *Société pour l’exportation des sucres*, zaak 56/86, *Jur.* 1987, 1423, r.o. 28; H.v.J. 18 november 1987, *Maizena*, zaak 137/85, *Jur.* 1987, 4578, r.o. 15; H.v.J. 28 juni 1990, *Hoche*, zaak C-174/89, *Jur.* 1990, I-2681; H.v.J. 8 april 1992, *Mignini*, zaak C-256/90, *Jur.* 1992, I-2651, r.o. 16; H.v.J. 9 augustus 1994, *Duitsland t. Raad*, zaak C-359/92, *Jur.* 1994, I-3681, r.o. 44.

Het beginsel van evenredigheid betekent dat er in het optreden van de overheid een evenwicht moet bestaan tussen de genomen maatregel en het vooropgezette doel<sup>389</sup>, en beoogt aldus de wettelijkheid te garanderen van een optreden dat een als legitiem erkend doel nastreeft, maar waarbij tegelijkertijd andere legitieme doelstellingen in het gedrang kunnen komen of bescherming verdienen<sup>390</sup>. Hoewel er in artikel 5 (ex-artikel 3) EG-Verdrag enkel sprake is van het optreden van de Gemeenschap, geldt dit algemeen rechtsbeginsel ook ten aanzien van de uitoefening van bevoegdheden door de Lid-Staten. In die context betekent het evenredigheidsbeginsel dat het Hof van Justitie zal nagaan of nationale maatregelen die het vrije verkeer belemmeren gerechtvaardigd kunnen zijn omdat het nagestreefde doel door het gemeenschapsrecht als legitiem erkend wordt en de belemmering van het vrije verkeer die erdoor veroorzaakt wordt niet onevenredig groot is<sup>391</sup>. In de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie waren al een aantal regels voor de toepassing van dit beginsel uitgewerkt. Een maatregel moet op de eerste plaats geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken. Verder moet de maatregel ook noodzakelijk zijn, in die zin dat bij keuze tussen meerdere mogelijke maatregelen die alle even nuttig zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken, er moet gekozen worden voor het middel dat het minst nadeel toebrengt aan het ander beschermingswaardig doel. Tenslotte moet de maatregel evenredig zijn aan het nagestreefde doel, dat wil zeggen dat niet meer schade mag worden toegebracht aan het andere beschermingswaardige belang dan nodig om het doel van de maatregel te verwezenlijken<sup>392</sup>. Het Hof van Justitie laat aan de instellingen een grote mate van vrijheid in de beoordeling van de geschiktheid van een maatregel. Het Hof doet dus het complexe beoordelingsproces niet volledig over, maar beperkt zich tot het nagaan of de bewuste maatregelen niet kennelijk ongeschikt zijn om het vooropgestelde doel te bereiken<sup>393</sup>. Het Hof gaat anderzijds ook niet over tot een afwegen van de voor- en nadelen van de maatregel voor de verschillende doelstellingen die in het geding

---

(389) W. VAN GERVEN, "De beginselen "subsidiariteit, evenredigheid en samenwerking" in het Europees gemeenschapsrecht", *R.W.* 1991-92, 1244.

(390) K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 106. Zie ook G. DE BURCA, "The Principle of Proportionality and its Application in E.C. Law", *Y.E.L.* 1993, 105-150; N. EMILIOU, *The Principle of Proportionality in European law - A Comparative Study*, Londen/Den Haag, Kluwer, 1996, 288 p.; J.H. JANS, "Evenredigheid, ja, maar waartussen?", *SEW* 1992, 751-770; W. VAN GERVEN, "Het evenredigheidsbeginsel: een beginsel met een groot verleden en een grote toekomst" in *In het nu, wat worden zal. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. H.C.E. Schoordijk*, Deventer, Kluwer, 1991, 75-86 en W. VAN GERVEN, "Principe de proportionnalité, abus de droit et droits fondamentaux", *J.T.* 1992, 305-309.

(391) Zie bijvoorbeeld H.v.J. 28 november 1989, *Groener t. Minister of Education and City of Dublin Vocational Education Committee*, zaak C-379/87, *Jur.* 1989, 3976, waarin het Hof besliste dat het vereisen van een certificaat Ierse taal voor leerkrachten in een Engelstalige school een belemmering vormde voor het vrije verkeer van personen, maar dat het doel -de grondwettelijk bepaalde bescherming en bevordering van de Ierse taal- als legitiem werd erkend en het taalexamen *in casu* niet onevenredig zwaar leek.

(392) Zie over het evenredigheidsbeginsel vooral W. VAN GERVEN, "Het evenredigheidsbeginsel: een beginsel met een groot verleden en een grote toekomst" in *In het nu, wat worden zal. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. H.C.E. Schoordijk*, Deventer, Kluwer, 1991, 75-86.

(393) Zie met name in verband met de beoordelingsvrijheid van de wetgever en de complexe analyse die deze moet maken het hoger reeds geciteerde arbeidstijdarrest: H.v.J. 13 maart 1996, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak C-84/94, *Jur.* 1996, I-5811, r.o.58. H.v.J. 7 februari 1973, *Schroeder t. Duitsland*, zaak 40/72, *Jur.* 1973, 142, r.o.14; H.v.J. 11 juli 1989, *Schröder t. Hauptzollamt Gronau*, zaak 265/87, *Jur.* 1989, 2270, r.o. 22; H.v.J.

zijn. Het aanvaardt het oordeel van de wetgever over de noodzaak een bepaald doel te verwezenlijken, en gaat enkel na of dit doel niet door een maatregel die andere belangen minder schaadt, kan worden bereikt<sup>394</sup>. Dit neemt echter niet weg, dat het beoordelen van de geschiktheid van een maatregel en de vraag of de belemmering van het vrije verkeer niet evenredig groot is, toch ook een politieke afweging noodzakelijk maakt, die verder gaat dan wat het Hof voorlopig inzake subsidiariteit doet<sup>395</sup>.

64. De richtsnoeren van de Raad van Edinburgh zoals die ook zijn vastgelegd in het Subsidiariteitsprotocol<sup>396</sup>, geven aanwijzingen met betrekking tot de concrete toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Zo moet er steeds gekozen worden voor het minst ingrijpende optreden: niet verbindende maatregelen verdienen de voorkeur op wetgevend optreden, en daarbinnen krijgen richtlijnen de voorkeur boven meer ingrijpende verordeningen. Tevens wordt de Gemeenschap opgedragen zoveel mogelijk beleidsruimte aan de Lid-Staten te laten, onder meer door ze desgevallend de keuze uit verscheidene alternatieven te laten. Daarenboven is het ook zo, dat de belasting van de Lid-Staten bij de ten uitvoerlegging van de maatregelen krachtens artikel 10 (ex-artikel 5), in verhouding tot het nut moeten staan.

65. Het evenredigheidsbeginsel is op alle beleidsdomeinen van de Gemeenschap van toepassing, en blijft dus niet zoals het subsidiariteitsbeginsel beperkt tot de niet-exclusieve bevoegdheden<sup>397</sup>. Daarnaast bevat het subsidiariteitsbeginsel ook een evenredigheidscomponent: wanneer gemeenschapsoptreden krachtens het subsidiariteitsbeginsel gerechtvaardigd is, dan mag de Gemeenschap toch slechts optreden 'voor zover' de Lid-Staten de bewuste doelstelling niet voldoende kunnen verwezenlijken en de Gemeenschap dit beter kan. Er zijn geen aanwijzingen om deze evenredigheidscomponent in het subsidiariteitsbeginsel anders op te vatten dan het algemene evenredigheidsbeginsel van de derde alinea van artikel 5 (ex-artikel 3B). Waar het subsidiariteitsbeginsel duidelijk een bescherming wil bieden voor de beleidsruimte van de Lid-Staten, lijkt het algemene evenredigheidsbeginsel op de eerste plaats een bescherming van de EG-burgers tegen een te ingrijpend gemeenschapshandelen als doel te

---

19 mei 1994, *Crispoltini*, gevoegde zaken C-133/93, C-300/93 en C-362/93, *Jur.* 1994, I-4906-4907, r.o. 43-48; H.v.J. 5 oktober 1994, *Duitsland t. Raad*, zaak C-280/93, *Jur.* 1994, I-5068-5070, r.o. 89-95; Gerecht, 13 december 1995, *Exporteurs in Levende Varkens e.a. t. Commissie*, gevoegde zaken T-481/93 en T-484/93, *Jur.* 1995, II-2981-2982, r.o. 116-120. Zie ook M. DONY, "L'affaire des bananes", *Cah. dr. eur.* 1995, 477-487.

(394) In de depositogarantiezaak verwierp het Hof de argumentatie van de Duitse regering die stelde dat het door de richtlijn ingevoerde schema aanzienlijke risico's inhield voor de depositogarantieschema's in de Lid-Staten en een alternatieve oplossing voorstelde, omdat deze alternatieve oplossing niet volgens het Hof het nagestreefde doel kon verwezenlijken: H.v.J. 13 mei 1997, *Duitsland t. Europees Parlement en Raad*, zaak C-233/94, *Jur.* 1997, I-2458-2459, r.o. 66-71.

(395) D.J. EDWARDS, o.c., 557 die vier niveaus onderscheidt waarop de evenredigheidstoets die door het Hof van Justitie wordt uitgevoerd een waarde-oordeel vanwege de rechter vereist.

(396) Subsidiariteitsprotocol, punten 6 en 7.

(397) J. MERTENS DE WILMARS, "Du bon usage de la subsidiarité", *R.M.U.E.* 1992, 198.

hebben<sup>398</sup>. Bepaalde artikels uit het Verdrag betreffende de Europese Unie -artikel 1 (ex-artikel A), tweede lid, volgens welke de beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden genomen en artikel 2 (ex-artikel B), vijfde streepje, volgens dewelke de nationale identiteit van de Lid-Staten moet gewaarborgd blijven- laten toe te aanvaarden dat het evenredigheidsbeginsel echter ook ten aanzien van Lid-Staten werkt<sup>399</sup>. Het onderscheid tussen de twee verwijzingen naar de evenredigheid ligt waarschijnlijk hierin, dat in het eerste geval de evenredigheid van het gemeenschapsoptreden afgewogen wordt tegenover een eventueel lidstatelijk optreden, terwijl bij de toepassing van het algemeen evenredigheidsbeginsel er een afweging zal gemaakt worden van tussen het gemeenschapsoptreden en alle door het gemeenschapsrecht als legitiem beschouwde waarden en doelstellingen<sup>400</sup>.

66. Het is duidelijk dat evenredigheid en subsidiariteit een zeer nauwe verwantschap vertonen<sup>401</sup>, een vaststelling die wordt gestaafd door het feit dat evenredigheid tezamen met subsidiariteit wordt behandeld in het Subsidiariteitsprotocol, zonder dat daarin een duidelijk onderscheid tussen beide begrippen en hun toepassing wordt gemaakt. Het is inderdaad een feit dat wanneer een gemeenschapsoptreden onevenredig is, het doorgaans ook de toets van de subsidiariteit niet kan doorstaan. Het Hof houdt voorlopig echter vast aan een strikt onderscheid: in het arbeidstijdarrest waarin het Verenigd Koninkrijk de rechtsgrondslag van een richtlijn gebaseerd op artikel 118 EG-Verdrag bestreed, wees het Hof op het onderscheid tussen subsidiariteit en evenredigheid. In het eerste geval onderzoekt het Hof of nationale maatregelen niet zouden hebben toegelaten het beoogde doel op bevredigende wijze te verwezenlijken, terwijl in het geval van evenredigheid, het Hof nagaat of minder indringende communautaire maatregelen niet zouden hebben volstaan om het beoogde doel te verwezenlijken<sup>402</sup>. Door het feit dat het Hof in de toetsing van de evenredigheid vooralsnog verder gaat dan in de toetsing van de subsidiariteit, maakt dat het evenredigheidsbeginsel voorlopig nog een betere bescherming biedt voor de beleidsruimte van de Lid-Staten, dan het slechts marginaal getoetste subsidiariteitsbeginsel.

---

(398) H.v.J. 19 juni 1980, *Testa*, zaken 41-, 121- en 796/79, *Jur.* 1980, 1997, r.o. 21 en H.v.J. 11 juli 1989, *Schröder t. Hauptzollamt Gronau*, zaak 265/87, *Jur.* 1989, 2269, ro. 21 en H.v.J. 13 november 1990, *Fedesa*, zaak 331/88, *Jur.* 1990, 4063, r.o. 21.

(399) K. LENAERTS en P. VAN YPERSELE, *o.c.*, 61

(400) W. DEVROE en J. WOUTERS, *o.c.*, 134; K. LENAERTS en P. VAN YPERSELE, *o.c.*, 61 en 69-70.

(401) J. PALACIO GONZALEZ, *o.c.*, 368 geeft de verwantschap toe, maar ziet vier grote verschillen tussen beide principes: het toepassingsveld (niet-exclusieve versus alle beleidsdomeinen), het feit dat bij evenredigheid het recht om bevoegdheden uit te oefenen niet in vraag wordt gesteld, terwijl dat recht juist de kernvraag vormt bij subsidiariteit, het feit dat evenredigheid gebaseerd is op de legitieme belangen en subsidiariteit een direct bevoegdheidscriterium vormt, en tenslotte het feit dat evenredigheid betrekking heeft op het wettelijk zijn van een bepaald optreden, terwijl subsidiariteit meer over de geschiktheid van een optreden gaat, die een zeer complexe beoordeling, met alle problemen vandien, noodzakelijk maakt.

(402) H.v.J. 13 maart 1996, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak C-84/94, *Jur.* 1996, I-5811.

## 2.5. HARMONISATIE

### 2.5.1. BEGRIP

67. Een laatste element van het onderzoeksvoorwerp dat nadere precisering verdient betreft het begrip 'harmonisatie'. Artikel 3, h) van het Verdrag vermeldt dat het optreden van de Gemeenschap

"het nader tot elkaar brengen van de nationale wetgevingen in de mate waarin dat voor de werking van de gemeenschappelijke markt noodzakelijk is"

omvat. Harmonisatie was in oorsprong alleszins geen doel van het Verdrag op zich, maar een instrument om de doelstellingen van het Verdrag, en dan vooral de vier vrijheden, te verwezenlijken. De noodzaak van harmonisatie vloeit voort uit een toenemende regulering die gepaard gaat met een internationalisering van de markt. In een markt waar goederen, personen, diensten en kapitaal vrij moeten kunnen circuleren, vormen een aantal vereisten die de nationale regelgeving oplegt een onzichtbare hindernis voor producten of personen uit andere Lid-Staten, die in hun Lid-Staat van oorsprong immers aan andere regels onderworpen zijn. De eisen die door de nationale regelingen opgelegd worden vinden echter hun oorsprong in rechtmatige belangen, zoals de bescherming van de gezondheid of de openbare veiligheid<sup>403</sup>. Harmonisatie komt er dan op neer dat de bescherming van deze belangen of waarden niet langer gebeurt op het niveau van de Lid-Staten, maar op communautair niveau, zodat een situatie kan worden bereikt waarbij de voldoende bescherming van het gerechtvaardigde belang kan worden gegarandeerd, terwijl ook het vrije verkeer geen of minder hinder ondervindt. Behalve het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten wordt er echter in een harmonisatiemaatregel doorgaans ook een communautair beleid gearticuleerd ten aanzien van de materie in kwestie, met beleidskeuzen ten aanzien van het te beschermen belang<sup>404</sup>. Doordat de Gemeenschap de meest adequate oplossing zoekt voor de bescherming van een bepaald belang, en die oplossing niet noodzakelijk in de rechts-

---

(403) In artikel 36 (thans artikel 30) EG-Verdrag worden de redenen opgesomd die invoerbeperkingen kunnen verrechtvaardigen: "De bepalingen van artikelen 30 tot en met 34 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van de bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten vormen." (eigen cursivering) Zie voor de problematiek van de beperkte omschrijving van culturele doelstellingen als gerechtvaardigd belang: B. DE WITTE, "The Cultural Dimension of Community Law", Academy of European Law (ed.), *Collected Courses of the Academy of European Law*, Volume IV, Book 1, 1995, 235-270.

(404) R.H. LAUWAARS en J.M. MAARLEVELD, *Harmonisatie van wetgeving in Europese organisaties*, Deventer/'s Gravenhage, Kluwer/T.C.M. Asser Instituut, 1987, 50. Zie ook T. VOGELAAR, "Het nader tot elkaar brengen van de nationale wetgevingen bij toepassing van het Verdrag van Rome", *S.E.W.* 1974, 303, volgens wie harmonisatie niet het opruimen beoogt van ongelijkheden in rechtsstelsels, maar het aanpassen van bestaande op de werking van de nationale markten afgestemde rechtsvoorschriften aan nieuwe normen opgesteld door de Gemeenschap met het doel de instelling van een gemeenschappelijke markt en het uitvoeren van de door de Gemeenschap getroffen economische beleidsbeslissingen.



stelsels van de Lid-Staten moet worden gevonden, stijgt de harmonisatie uit boven het louter opheffen van ongelijkheden in regelgeving<sup>405</sup>. Naast de integratiegebonden functie van harmonisatie als wegwerking van handelsbelemmerende verschillen tussen nationale rechtsstelsels, heeft harmonisatie dus ook een zekere rechtsvormende functie. Het is ook mogelijk dat de Gemeenschap een harmonisatieregulering uitvaardigt met 'preventieve' werking, wanneer nog geen enkele Lid-Staat de materie in kwestie geregeld heeft<sup>406</sup>. Vooral in de nieuwere beleidsdomeinen zoals bijvoorbeeld milieu is hiertoe ruimschoots gelegenheid. Tenslotte is het ook zo dat harmonisatie van het recht als middel van integratie geëvolueerd is naar harmonisatie als doel op zich, namelijk de harmonisatie van het recht als een onderdeel van de maatschappelijke werkelijkheid van de integrerende staten en volkeren<sup>407</sup>.

68. Het woord harmonisatie zelf wordt in het Verdrag niet zoveel gebruikt:<sup>408</sup> men heeft het daar voornamelijk over het 'nader tot elkaar brengen'<sup>409</sup>, de 'coördinatie'<sup>410</sup>, de 'onderlinge aanpassing'<sup>411</sup> van nationale wetgevingen<sup>412</sup>. Het woord 'harmonisatie' zelf komt wel uitdrukkelijk voor in die artikelen die de harmonisatie afwijzen, namelijk de artikelen betreffende onderwijs, beroepsopleiding, cultuur<sup>413</sup> en volksgezondheid<sup>414</sup>. In het verleden zijn er meerdere pogingen geweest om de verschillende benamingen te liëren aan onderscheiden stadia in de Europese integratie<sup>415</sup>. Doorgaans worden deze termen -met uitzondering van de co-

---

(405) C.W.A. TIMMERMANS, "EEG-harmonisatie en Nederlands recht: een beeld van een bewogen beweging", *R.M.Themis* 1980, 411.

(406) Zie bijvoorbeeld Richtlijn 220/90/EEG van 23 april 1990 betreffende de vrijwillige vrijlating in het milieu van genetisch gemodificeerde organismen, *P.B. L.* 1990, 117/15, die een materie regelde die in geen enkele Lid-Staat reeds geregeld was.

(407) U. EVERLING, "Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft", *RabelsZ* 1986, 193. Dit betekent echter niet dat de Gemeenschap nationale regelgeving gaat harmoniseren, enkel en alleen omdat de diversiteit haar stoort: D. VIGNES, *o.c.*, 362.

(408) D. VIGNES, "The Harmonisation of National Legislation and the EEC", *E.L.Rev.* 1990, 368: "harmonisation not given pride place in the EEC Treaty (Article 100)".

(409) Zie bijvoorbeeld artikel 3, h) van het Verdrag.

(410) Zie bijvoorbeeld artikel 47 (ex-artikel 57) EG-Verdrag: "Met hetzelfde doel stelt de Raad voor de afloop van de overgangperiode richtlijnen vast inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten betreffende de toegang tot werkzaamheden, andere dan in loondienst. [...]"

(411) Zie bijvoorbeeld artikel 100 (thans artikel 94) EG-Verdrag: "De Raad stelt op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en artikel 100A (thans artikel 95), eerste lid van het EG-Verdrag. In het vierde en vijfde lid van dit laatste artikel heeft men het dan wel over harmonisatiemaatregelen, waarbij men duidelijk de maatregelen bedoelt die genomen worden ten einde de wetgevingen 'onderling aan te passen' van het eerste lid.

(412) D. VIGNES, *o.c.*, 361 wijst op de discussies over de betekenis die aan de verschillende termen worden gegeven. Algemeen worden 'harmonisatie' en nader tot elkaar brengen' van de wetgeving door elkaar gebruikt.

(413) Artikel 128 (thans artikel 151) EG-Verdrag.

(414) Artikel 129 (thans artikel 152) EG-Verdrag.

(415) R. VANDER ELST, "Les notions de coordination, d'harmonisation, de rapprochement et d'unification du droit dans le cadre juridique de la communauté économique européenne" in *Les instruments de rapprochement des législations dans la C.E.E.*, Brussel, Ed. Université de Bruxelles, 1976, 5.

ordinatie wellicht<sup>416</sup> - echter als 'variëaties op hetzelfde thema' beschouwd, die kunnen worden teruggebracht tot de gemeenschappelijke noemer 'harmonisatie'. Harmonisatie behelst dan de "creatie van rechtsregels die een gemeenschappelijk doel en gemeenschappelijke strekking hebben, maar de staten niet de mogelijkheid ontnemen om zelf de vorm en de middelen voor de verwezenlijking daarvan te kiezen"<sup>417</sup>. Harmonisatie is als dusdanig te onderscheiden van unificatie, die de invoering van identieke regels tot gevolg heeft. In tegenstelling tot een aantal andere internationale organisaties die expliciet een eenmaking van het recht nastreven<sup>418</sup>, was harmonisatie binnen de communautaire rechtsorde in oorsprong zoals gezegd louter functioneel voor de werking van de interne markt<sup>419</sup>. In sommige gevallen is de harmonisatie door de Gemeenschap echter zo intens<sup>420</sup>, dat ze eigenlijk op unificatie neerkomt, zodat het onderscheid tussen beide enigszins is vervaagd. Naast een aantal specifieke verdragsgrondslagen voor harmonisatie, bevatte het oorspronkelijke Verdrag één algemene rechtsgrond voor harmonisatie in artikel 100 EEG-Verdrag, en dit artikel was vrij restrictief opgevat<sup>421</sup>. Het toepassingsgebied was weliswaar breed -het moet gaan om maatregelen die van invloed zijn op de gemeenschappelijke markt- de harmonisatie mag enkel betrekking hebben op de bepalingen die er een rechtstreekse invloed erop hebben<sup>422</sup>, en richtlijnen in uitvoering van dit arti-

---

(416) Coördinatie wordt vaak onderscheiden van harmonisatie, waarbij coördinatie dan betrekking heeft op het onderling op elkaar afstemmen van nationale stelsels zonder harmonisatie, eventueel door toepassing van conflictenregels, en met overdraagbaarheid van verworven rechten. Zie N. BERNARD, "Discrimination and free movement in EC law", *I.C.L.Q.* 1996, 633-666. Zo werden regelingen ontworpen ten behoeve van migrerend werknemers om de toepasselijkheid van de betrokken sociale zekerheidstelsels te coördineren: Verordening 1408/71/EEG van de Raad van 124 juni 1971 betreffende de toepassing van sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, *P.B. L.* 149/2 en de uitvoeringsverordening 574/72/EEG van de Raad van 21 maart 1972, *P.B. L.* 1972, 74/1. Nochtans werd bijvoorbeeld in het kader van de erkenning van diploma's, waar de verdragsbepalingen van 'coördinatie van bestuursrechtelijke en wettelijke bepalingen' spreken, wel degelijk een harmonisatie in de zin van nader tot elkaar brengen van de regelgeving in de verschillende Lid-Staten, doorgevoerd. Zie *infra*, Hoofdstuk 6, punt 3 (p. 271 e.v.).

(417) Definitie bij R.H. LAUWAARS en J.M. MAARLEVELD, *o.c.* 10.

(418) Zie bijvoorbeeld het Instituut voor de Eenmaking van het Privaatrecht (UNIDROIT), of bepaalde programma's van de Raad van Europa: D. VIGNES, "The Harmonisation of National Legislation and the EEC", *E.L.Rev.* 1990, 361.

(419) P.J. SLOT, "Harmonisation", *E.L.Rev.* 1996, 379 benadrukt dat het besef van het complementair karakter essentieel is voor een goed begrip van het concept harmonisatie. Een bevestiging van het in beginsel beperkt zijn van de mogelijkheid van harmonisatie tot maatregelen die functioneel zijn voor de werking van de interne markt vinden we in het tabaksrichtlijnarrêst van 5 oktober 2000 (H.v.J., 5 oktober 2000, *Duitsland t. Parlement en Raad*, zaak C-376/98, *Jur.* 2000, n.n.g.). In dit arrêst bepaalde het Hof met name dat de maatregelen uitgevaardigd op grond van artikel 100 A, lid 1 (thans artikel 95, lid 1) EG-Verdrag, evenals maatregelen op grond van artikel 57, lid 2 (thans, na wijziging, artikel 47, lid 2) in samenhang met artikel 66 (thans artikel 55) EG-Verdrag "de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt dienen te verbeteren" (r.o. 83 en 89 van het arrêst). Het is niet toegelaten op grond van deze bepalingen harmonisatiemaatregelen uit te vaardigen ingegeven door andere doelstellingen, zelfs niet wanneer het andere beleidsdoelstellingen van de Gemeenschap betreffen, zoals in *casu* volksgezondheid. Zie over dit belangrijke principearrêst ook *infra*, hoofdstuk 8, punt 4.2. (p. 404 e.v.).

(420) Dit is vaak het geval wanneer de maatregel het resultaat is van een politiek compromis: P. GILLAUX, *Les directives européennes et le droit belge*, Brussel, Bruylant, 1997, 120.

(421) D. VIGNES, *o.c.*, 359.

(422) H.v.J. 5 april 1979, *Ratti*, zaak 148/87, *Jur.* 1979, 1640; H.v.J. 9 december 1981, *Commissie t. België*, *Jur.* 1981, 3033, r.o. 17.

kel konden enkel bij eenparigheid te worden aangenomen. Voor wat het vrij verkeer van personen betreft, speelt artikel 47 (ex-artikel 57) van het Verdrag dezelfde rol. Ook dit artikel voorzag in eerste instantie in besluitvorming bij eenparigheid.

## 2.5.2. INSTRUMENTEN VAN HARMONISATIE

69. Harmonisatie kan volgens het Verdrag door middel van verschillende normeringsinstrumenten nagestreefd worden. Anderzijds blijkt uit de definitie van zowel het begrip harmonisatie als uit de definitie van een richtlijn zoals die voorkomt uit artikel 249 (ex-artikel 189) EG-Verdrag dat de richtlijn hiertoe het meest geëigend is<sup>423</sup>. De meeste verdragsartikelen waarin van enige vorm van harmonisatie sprake is, wijzen dan ook de richtlijn aan als aan te wenden instrument. Dit is met name het geval bij de bepalingen over de vrije vestiging, de vrije dienstverlening, het vrij verkeer van kapitaal evenals in de algemene harmonisatiebepaling van artikel 94 (ex-artikel 100) EG-Verdrag. Verordeningen zijn in principe niet geschikt voor harmonisatie, omdat ze gemeenschapsrecht in de plaats stellen van het nationale recht, en geen ruimte meer laten voor invulling door de Lid-Staten. Anderzijds is het ook zo dat naarmate richtlijnen meer gedetailleerd zijn en minder ruimte laten voor eigen beleidsinvulling door de Lid-Staten, het onderscheid met verordeningen feitelijk uitgehold wordt. Ook de in de jurisprudentie ontwikkelde technieken van directe werking bij niet-uitvoering van een voldoende duidelijke richtlijn, aangevuld met de doctrine van aansprakelijkheid bij niet-uitvoering van een richtlijn wanneer deze niet rechtstreeks inroepbaar is, hebben het onderscheid tussen richtlijn en verordening in de praktijk doen vervagen. In sommige artikelen die harmonisatie tot doel hebben worden andere instrumenten dan de richtlijn aangeduid<sup>424</sup>, of laat men de keuze<sup>425</sup>. Zo worden onder meer aanbevelingen en adviezen als instrumenten ter harmonisering vermeld. Van de mogelijkheid om adviezen aan te wenden voor harmonisatie is geen gebruik gemaakt. In de beginfase is er vooral op het gebied van de douanewetgeving wel gebruik gemaakt van aanbevelingen<sup>426</sup>. Artikel 293 (ex-artikel 220) EG-Verdrag legt de Lid-Staten dan weer op om sommige materies langs intergouvernementele weg -dus door een ver-

---

(423) H.A.G. TEMMINK, "Minimumnormen in EG-richtlijnen", *SEW* 1995, 78-79.

(424) Zo bijvoorbeeld artikel 118 EG-Verdrag voor de wijziging door het Verdrag van Amsterdam, dat voorzag in het uitbrengen van adviezen. Artikel 102 (thans artikel 97) EG-Verdrag en artikel 27 EG-Verdrag voor de wijziging door het Verdrag van Amsterdam voorzien in het uitbrengen van aanbevelingen. Artikel 220 (thans artikel 97) EG-Verdrag bepaalt dat de Lid-Staten 'met elkaar in onderhandeling treden': het instrument van harmonisatie is hier dus een verdrag.

(425) Zo bijvoorbeeld artikel 101 (thans artikel 96) EG-Verdrag ("richtlijn of alle dienstige maatregelen"), artikel 235 (thans artikel 308) EG-Verdrag ("passende maatregelen")

(426) P. SOLDATOS en G. VANDERSANDEN, "La recommandation, source indirecte du rapprochement des législations nationales dans le cadre de la Communauté Economique Européenne" in D. DE RIPAINSEL-LANDY e.a. *Les instruments du rapprochement des législations dans la Communauté Economique Européenne*, Brussel, ULB, 1976, 95.

drag- te realiseren<sup>427</sup>. Het is vooral deze laatste methode die recent aan belang schijnt te winnen. In dergelijke gevallen is men van oordeel dat een optreden van de Gemeenschap aangewezen is, maar verwacht men een beter resultaat van het toetreden tot een Verdrag of het deelnemen aan de besluitvorming binnen een internationale organisatie<sup>428</sup>.

70. Harmonisatie kan tenslotte ook langs indirecte weg worden bereikt. Zo kunnen verordeningen bepalen dat het nationale recht aan het verordeningenrecht moet worden aangepast<sup>429</sup>. Bij indirecte harmonisatie speelt ook het Hof van Justitie een belangrijke rol, door de interpretatie van harmonisatiemaatregelen, of zelfs door de ontwikkeling van algemene rechtsbeginselen waarvan de toepassing op harmonisatie neerkomt<sup>430</sup>. Een laatste vorm van indirecte harmonisatie kan bestaan in 'voorwaardelijke subsidiëring'<sup>431</sup>. Hierbij worden financiële stimuli toegekend aan particulieren, organisaties of Lid-Staten die aan bepaalde, door de Gemeenschap vooropgezette, voorwaarden voldoen. Wie nog niet aan deze voorwaarden voldoet is geneigd zich aan te passen om in aanmerking te komen voor subsidiëring. Wanneer een financieel stimuleringsprogramma zich niet tot de Lid-Staten, maar rechtstreeks tot hun onderhorigen richt, zijn deze Lid-Staten anderzijds op grond van het beginsel van de gemeenschapstrouw zoals bepaald in artikel 10 (ex-artikel 5) ook verplicht indien nodig hun wetgeving aan te passen om het hun onderhorigen mogelijk te maken aan dergelijke programma's deel te nemen<sup>432</sup>.

---

(427) Zie bijvoorbeeld het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (EEX-Verdrag), *PB. L.* 1972, 299/32 en geconsolideerde tekst in *PB. C.* 1998, 27/1. Zie A. BRIGGS en P. REES, *Civil Jurisdiction and Judgments*, Londen, Lloyd's of London Press, 1997, 427 p.

(428) C.W.A. TIMMERMANS, *o.c.*, 112. Zie bijvoorbeeld de deelname van de Gemeenschap aan de WTO: Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, samen met de in bijlagen 1 tot 4 opgenomen overeenkomsten, goedgekeurd bij Besluit 94/800/EEG van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-Ronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten, *PB. L.* 1994, 336/1. Zie onder meer J. STEENBERGEN, "De Uruguay Ronde", *SEW* 1994, 632-660 en L. BRITTAN, "Uruguay Round", *C.M.L.Rev.* 1994, 229-234.

(429) A.J. EASSON, "EEC Directives for the Harmonisation of Laws: Some Problems of Validity, Implementation and Legal Effect", *Y.E.L.* 1981, 2-3.

(430) U. EVERLING, "Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaften", *RabelsZ* 1986, 193-232; J. MERTENS DE WILMARS, "La jurisprudence de la Cour de Justice comme instrument d'intégration communautaire", *Cah. dr. eur.* 1976, 135-148; H. SCHERMERS, "The European Court of Justice: Promotor of European integration", *A.J.C.L.* 1974, 444-464; A. TOTH, "The Authority of Judgments of the European Court of Justice: Binding Force and Legal Effects" in Sir Jacobs, F.G. (ed.), *Yearbook of European Law* 1984, Oxford, Clarendon Press, 1985, 1-77.

(431) B. DE WITTE en A.C. ZIJDERVELD, *o.c.*, 39.

(432) K. LENAERTS, "Erasmus: Legal Basis and Implementation" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*

### 2.5.3. SOORTEN HARMONISATIE EN EVOLUTIE

71. Over de jaren is het denken over en de praktijk van harmonisatie binnen het gemeenschapsrecht gevoelig geëvolueerd. In de eerste fase van het communautair beleid was niet harmonisatie, maar wel het afbouwen van de rechtstreekse handelsbelemmeringen zoals douaneheffingen de prioriteit. De eerste harmonisatierichtlijn dateert uit 1962 en betrof de toegelaten kleurstoffen in voedingsstoffen<sup>433</sup>. Ze bevatte een lijst van toegelaten kleurstoffen die de enig toegelaten waren en die anderzijds ook door geen enkele Lid-Staat konden worden verboden, terwijl ook de implementatie gedetailleerd geregeld wordt. Dit was een *totale harmonisatie*: de op de richtlijn gebaseerde regeling verving de oorspronkelijke nationale regeling. De optie om tot volledige harmonisatie over te gaan wortelde eigenlijk in de traditionele doctrine, die gebaseerd was op eens streng onderscheid tussen de communautaire en de nationale rechtsorden, met toegewezen bevoegdheden en gebaseerd op het principe van de '*pre-emption*', waardoor een door de Gemeenschap opgenomen bevoegdheid als het ware aan de Lid-Staten onttrokken werd. De totale harmonisatie was echter weinig succesvol. Het duurde vaak zeer lang om het over alle details van de richtlijn eens te worden, te meer daar richtlijnen die waren gebaseerd op artikel 100 EEG-Verdrag met eenparigheid van stemmen dienden te worden aangenomen. Door de toename van het aantal Lid-Staten werd dit probleem bovendien steeds prangender. Anderzijds was er groeiende weerstand tegen het principe zelf dat de Gemeenschap een bepaalde materie exhaustief zou kunnen of moeten regelen, en werd meer inspraak van de Lid-Staten in de invulling van het beleid geëist. Deze idee groeide tegelijkertijd met het besef dat de Gemeenschap en de Lid-Staten geen twee aparte rechtsorden met eigen respectievelijke bevoegdheden waren, maar eerder verweven rechtsorden, waar verschillende aspecten op verschillende niveaus kunnen geregeld worden, een idee die uiteindelijk in de aanneming van het subsidiariteitsbeginsel zou uitmonden.

72. Vanaf het begin van de jaren '70 meer gebruik gemaakt van de *optionele harmonisatie*, waarbij de keuze werd gelaten tussen de nationale regeling en de geharmoniseerde Europese regeling. Artikel 3, h) EEG-Verdrag voorzag inderdaad alleen maar in het nader tot elkaar brengen van de wetgeving voor zover dat nodig was voor de instelling en de werking van de gemeenschappelijke markt. Een producent die alleen voor de binnenlandse markt produceerde, hoefde wanneer een optionele harmonisatie van kracht was, enkel aan de reeds bestaande regels van de eigen overheid te voldoen. Wilde hij zijn product op de gemeenschappelijke markt brengen, dan was het nodig om aan de geharmoniseerde regels, of de regels van de ontvangende Lid-Staat te voldoen<sup>434</sup>. Onduidelijkheid bleef echter bestaan omtrent de vraag of de Lid-Staten nog maatregelen konden nemen die boven de voorwaarden van de

---

(433) PB. 1962, 115.

(434) Zie bijvoorbeeld de Richtlijn van de Raad (70/157/EEG) van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de Lid-Staten betreffende het toegestane geluidsniveau en de uitlaatinrichting van motorvoertuigen, PB. L. 1970, 42/16. J. CURALL, "Some Aspects of the Relation between Articles 30-36 and Article 100 of the EEC Treaty with a Closer Look at Optional Harmonisation", Y.E.L. 1984, 169.

richtlijn uitgingen, of er anderzijds niet aan voldeden. Alleen wanneer de nieuwe maatregelen een nieuw obstakel vormden of het instandhouden van een bestaand obstakel, werden ze zeker niet toegelaten geacht. Nauw verwant met optionele is de *partiële harmonisatie*<sup>435</sup>. Hierbij bestaat ook de keuze tussen de nationale regels en de geharmoniseerde communautaire regels, met dien verstande dat bij grensoverschrijdende transacties de communautaire regels moeten worden gerespecteerd<sup>436</sup>. Bij de *alternatieve harmonisatie* krijgen de Lid-Staten de keuze tussen twee of meer (communautair uitgewerkte) alternatieven<sup>437</sup>. Deze vorm van harmonisatie was in het verleden eerder uitzonderlijk, maar wordt in het Subsidiariteitsprotocol aanbevolen, als middel om de Lid-Staten toch nog enige beleidsvrijheid te gunnen<sup>438</sup>.

73. Een grote verandering in de zienswijze betreffende harmonisatie en de nood eraan voor een goede werking van de gemeenschappelijke markt, werd ingeluid door het Hof van Justitie. In het Dassonville-arrest bepaalde het Hof van Justitie het begrip maatregelen van gelijke werking met kwantitatieve beperkingen zeer ruim. Het Hof bepaalde dat "*iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen is te beschouwen*"<sup>439</sup>. Voor deze uitspraak was de overheersende mening dat een maatregel die zonder onderscheid op nationale en geïmporteerde producten van toepassing was, niet als een maatregel van gelijke werking kon worden beschouwd, en dus ondanks de handelsbelemmerende gevolgen, toegelaten was<sup>440</sup>. De Dassonville-uitspraak beperkte dus reeds voor een groot deel het potentieel toepassingsveld van harmonisatie. In het Cassis de Dijon-arrest uit 1979 bepaalde het Hof bovendien dat een Lid-Staat de import van op een legale manier in een andere Lid-Staat geproduceerde en in de handel gebrachte producten niet kon weigeren, enkel op grond van het feit dat het product niet aan de reglementering van de Lid-Staat waarin werd geïmporteerd, voldeed<sup>441</sup>. Uitzondering op dit principe was enkel mogelijk voor de gevallen waarin voorzien was in artikel 36 EEG-Verdrag, of die op redelijke wijze een legitiem belang beschermden (de zogenaamde '*rule of reason*'<sup>442</sup>). Deze in het ka-

---

(435) Vgl. R.H. LAUWAARS en J.M. MAARLEVELD, *o.c.*, 153 beschouwen partiële harmonisatie niet als een aparte categorie ten opzichte van de optionele harmonisatie, en wijzen bovendien op de nadelen ervan.

(436) Zie bijvoorbeeld artikel 3, lid 3 van Richtlijn van de Raad (433/64/EEG) van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautair handelsverkeer in vers vlees, *PB. L.* 1964, 2012.

(437) Zie Richtlijn van de Raad (464/76/EEG) van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het quatische milieu van de Gemeenschap worden geloosd, *PB. L.* 1976, 129/23; Richtlijn van de Raad (89/428/EEG) van 21 juni 1989 tot vaststelling van de procedure voor harmonisering van de programma's tot vermindering en de uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titiaan-dioxyde-industrie, *PB. L.* 1989, 201/56.

(438) Subsidiariteitsprotocol, *hoger* geciteerd, punt 7.

(439) H.v.J. 11 juli 1974, *Dassonville*, zaak 8/74, *Jur.* 174, 851, r.o.5

(440) P.J. SLOT, *o.c.*, 380.

(441) H.v.J. 20 februari 1979, *Rewe t. Bundesmonopolverwaltung für Branttwein*, *Jur.* 1979, 649.

(442) K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 135.

der van het vrij goederenverkeer tot stand gekomen rechtspraak werd later bevestigd voor de vrije vestiging, vrije dienstverlening en vrij verkeer van personen<sup>443</sup>.

74. Het Cassis de Dijon-arrest was de rechtstreekse aanleiding voor de Commissie om haar visie op harmonisatie, die niet de verhoopte resultaten had opgeleverd, bij te stellen. In haar mededeling over de gevolgen van het Cassis de Dijon-arrest stelde ze de wederzijdse erkenning als nieuw uitgangspunt voorop<sup>444</sup>. Harmonisatie zou in de toekomst alleen nog nodig zijn voor die materies die onder de uitzonderingen van artikel 36 EEG-Verdrag of onder de 'rule of reason' uit het Cassis de Dijon-arrest vielen. Bovendien zou de Commissie in de 'nieuwe aanpak' een onderscheid maken tussen de essentiële aspecten, die in elk geval moesten geharmoniseerd worden, en andere, waarvoor op grond van de essentiële geharmoniseerde vereisten en regels, kan worden volstaan met de wederzijdse erkenning van nationale regels en vereisten<sup>445</sup>. De aanpak van de wederzijdse erkenning sluit aan bij het concept van subsidiariteit en evenredigheid, waarbij het onderling vertrouwen tussen de Lid-Staten een intenser optreden van de Gemeenschap overbodig zou moeten maken.

75. De nieuwe aanpak was gebaseerd op de methode van de *minimumharmonisatie*. Dit betekende dat de ondergrens van bescherming<sup>446</sup> op communautair niveau worden vastgesteld, maar dat de Lid-Staten afzonderlijk of gezamenlijk nog strengere regels mogen opleggen. Minimumharmonisatie staat dus enige flexibiliteit naar boven toe, in die zin dat een Lid-Staat ervoor mag opteren een hoger beschermingsniveau te hanteren, en dus strengere regels op te leggen<sup>447</sup>. Wanneer de harmonisatiemaatregel echter erin voorziet dat producten uit andere Lid-Staten moeten worden toegelaten als ze aan de communautair bepaalde minimumvereisten voldoen, dan kan dit in bepaalde gevallen wel leiden tot omgekeerde discriminatie<sup>448</sup>. Wanneer echter niets ter zake is bepaald, dan kunnen de nationale vereisten gerechtvaardigd worden op grond van artikel 36<sup>449</sup>. De nieuwe aanpak van de Commissie werd in de Europese Akte gecodificeerd in artikel 100A EEG-Verdrag. De mogelijkheden om te harmoniseren zijn

---

(443) H.v.J. 25 juli 1991, *Säger t. Dennemeyer*, C-76-90, *Jur.* 1991, I-4221; H.v.J. 13 maart 1993 *Kraus t. Land Badem-Württemberg*, C-19/92, *Jur.* 1992, I-1689 en H.v.J. 15 januari 1998, *Schöning t. Hamburg*, zaak C-15/96, *Jur.* 1998, I-47.

(444) Mededeling van de Commissie over de gevolgen die uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en van 20 februari 1979 in de zaak 120/78 zijn te strekken ('Cassis de Dijon'), *PB. C.* 1980, 256/2. Zie voor commentaar hierop P.J. SLOT, *o.c.* 174-184 en C.W.A. TIMMERMANS, *o.c.*, 381-383.

(445) D. VIGNES, *o.c.*, 365.

(446) H.A.G. TEMMINK, "Minimumnormen in EG-richtlijnen", *SEW* 1995, 79.

(447) Zie voor de voorwaarden voor en beperkingen aan de hogere bescherming in de nationale regelingen H.A.G. TEMMINK, *o.c.*, 87-104.

(448) H.v.J., *R. t. Secretary of State for Health, ex parte Gallagher Lrd.*, zaak C-11/92, *Jur.* 1993, I-3545.

(449) P.J. SLOT, *o.c.*, 385 wijst op de onduidelijkheid of ook de *rule of reason* excepties van Cassis de Dijon kunnen worden ingeroepen. Deze zijn in principe enkel van toepassing in de afwezigheid van gemeenschapswetgeving. In een dergelijk geval zou men eventueel wel kunnen zeggen dat de gemeenschapswetgeving niet tegemoetkomt aan de nood van de Lid-Staten aan een hoger beschermingsniveau.

erin verruimd, in die zin dat er voor de aanneming van een harmonisatiemaatregel niet langer eenparigheid vereist is zoals in artikel 100 EEG-Verdrag. Anderzijds werden er ook nieuwe beperkingen ingevoerd. De mogelijkheid om met gekwalificeerde meerderheid harmoniseringsmaatregelen aan te nemen, is niet van toepassing op een aantal categorieën, waaronder het vrije verkeer van personen<sup>450</sup>. Ook de vereiste van artikel 100A, derde lid dat de Commissie bij haar voorstellen op het gebied van volksgezondheid, veiligheid, milieubescherming en consumentenbescherming dient uit te gaan van een hoog beschermingsniveau, legt tot op zekere hoogte een beperking op de harmoniseringsvrijheid van de Gemeenschap. De harmoniseringsoperatie mag zeker niet leiden tot een bescherming op het niveau van de Lid-Staat met de laagste beschermingsgraad<sup>451</sup>. Een beperking aan de harmonisatie in de andere richting ligt besloten in het vierde lid van het artikel, waarin wordt bepaald dat Lid-Staten na aanneming van een harmonisatiemaatregel met gekwalificeerde meerderheid, aan de Commissie kunnen meedelen dat zij het noodzakelijk achten nationale bepalingen te blijven toepassen, met het oog op de bescherming van de gewichtige eisen zoals bedoeld in artikel 36 EEG-Verdrag, of met het oog op bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. In het Verdrag van Amsterdam werden de voorwaarden waaronder dit mogelijk is en de daarbij te volgen procedure gepreciseerd. De Lid-Staat stelt de Commissie in kennis van de gehandhaafde of voorgenomen nationale bepalingen, evenals de redenen voor het handhaven of vaststellen ervan. Binnen de zes maanden na de kennisgeving keurt de Commissie de betrokken nationale bepalingen goed of wijst ze af, nadat ze heeft nagegaan of ze al dan niet leiden tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen. Neemt de Commissie geen besluit, dan worden de nationale bepalingen goedgekeurd. Ook dient de Commissie, wanneer een Lid-Staat gemachtigd werd nationale maatregelen te handhaven of te treffen, die afwijken van de harmonisatiemaatregel, onverwijld te onderzoeken of er een aanpassing van die maatregel moet worden voorgesteld<sup>452</sup>. Na de Europese Akte, en met het oog op de voltooiing van de interne markt, is het aantal harmoniserende maatregelen fel gestegen. Hierbij ging het echter in grote mate om minimumharmonisatie, die het bestaan van nationale en regionale verschillen onverlet liet. Minimumharmonisatie vormt inderdaad een uitdrukking van *gedeelde bevoegdheid* tussen de

---

(450) Artikel 100A (thans, na wijziging artikel 95), tweede lid: "Lid 1 is niet van toepassing op de fiscale bepalingen, op de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen en op de bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers".

(451) D. VIGNES, *o.c.*, 366.

(452) Artikel 95, lid 4-7 EG-Verdrag.



Gemeenschap en de Lid-Staten<sup>453</sup> en wordt als een door het subsidiariteitsbeginsel geïnspireerd alternatief voor de totale harmonisatie beschouwd<sup>454</sup>.

76. *Wederzijdse erkenning* wordt eveneens soms als harmonisatiemethode vermeld, al is de harmonisatie in dit geval eerder indirect. Wederzijdse erkenning gaat verder dan het principe van de gelijke behandeling<sup>455</sup>, omdat de regelgeving van een andere Lid-Staat niet als *gelijk* wordt erkend, maar wel als *gelijkwaardig*. Wederzijdse erkenning betekent dan dat de bescherming waarin de regelgeving van de Lid-Staten op gebied van gezondheid en veiligheid voorziet niet dezelfde is, maar wel van een vergelijkbaar niveau, zodat harmonisatie niet nodig is<sup>456</sup>. Nog meer dan minimumharmonisatie vormt wederzijdse erkenning een uitdrukking van het subsidiariteitsbeginsel, in die zin dat optreden niet nodig is wanneer de beoogde doelstellingen ook op het niveau van de Lid-Staten kan worden bereikt<sup>457</sup>. Maatregelen betreffende de wederzijdse erkenning kunnen de erkenning van de controles van een andere Lid-Staat inhouden<sup>458</sup>, of erkenning van de regelgeving van die andere Lid-Staat zelf. Een voorbeeld van de harmoniserende werking van wederzijdse erkenning in het onderwijsdomein vinden we in de richtlijn over de erkenning van diploma's behaald na minstens drie jaar hoger onderwijs<sup>459</sup>. Deze vormde de rechtstreekse aanleiding om in Vlaanderen alle graduaatsopleidingen -waarvan de meeste eind jaren tachtig slechts twee jaar duurden- op drie jaar te brengen, zodat ook deze diploma's in aanmerking kwamen voor erkenning krachtens deze richtlijn. Wederzijdse erkenning vormt een uitdrukking van het subsidiariteitsbeginsel<sup>460</sup>. Ondanks het feit dat het principe van de wederzijdse erkenning reeds meer dan twintig jaar aanvaard is binnen het gemeenschapsrecht, blijft de toepassing ervan moeilijk. Het wederzijdse vertrouwen in de regelgeving en het beschermingsniveau van de andere Lid-Staat dat de basis vormt

---

(453) S. WEATHERHILL, "Beyond Preemption? Shared Competence and Constitutional Change in the European Community" in D. O'KEEFE en P.M. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londen, Chancery Law Publishers, 1994, 23-25.

(454) Zie ook het Subsidiariteitsprotocol, punt 6 en 7 waar de voorkeur wordt uitgesproken voor kaderrichtlijnen boven zeer gedetailleerde richtlijnen, en waar bepaald wordt dat de regelen van de Gemeenschap zoveel mogelijk ruimte moeten laten voor nationale maatregelen.

(455) B. DE WITTE, *Pre-advies*, 33.

(456) J.S. WATSON, "Wederzijdse erkenning en de Interne Markt: een nieuwe impuls", *N.T.E.R.* 2000, 42.

(457) A. MATTERA, "Le principe de la reconnaissance mutuelle: instrument de préservation des traditions et des diversités nationales, régionales et locales", *R.M.U.E.* 1998, 12; D. SIDJANSKI, "Actualité et dynamique du fédéralisme européen", *R.M.C.* 1990, 663; J.S. WATSON, "Freedom of establishment and freedom to provide services: some recent developments", *C.M.L. Rev.* 1983, 767-824.

(458) Bijvoorbeeld Richtlijn van de Raad 88/32 van 9 juni 1988, *P.B. L.* 1988, 19/16 aangevuld door Richtlijn van 20 juli 1995, *P.B. L.* 1995, 184.

(459) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten, *P.B. L.* 1989, 19/16.

(460) A. MATTERA, "Subsidiarité, reconnaissance mutuelle et hiérarchie des normes européennes", *R.M.U.E.* 1991, 8. en van dezelfde auteur: "Le principe de la reconnaissance mutuelle: instrument de préservation des traditions et des diversités nationales, régionales et locales", *R.M.U.E.* 1998, 12.

van de wederzijdse erkenning, blijkt vaak niet aanwezig<sup>461</sup>. Recent heeft de Raad daarom een resolutie aangenomen over de verbetering van de toepassing van de wederzijdse erkenning<sup>462</sup>.

#### 2.5.4. EVALUATIE

77. Harmonisatie en subsidiariteit zijn zeker niet de diametraal tegenovergestelde begrippen binnen de communautaire rechtsorde, zoals ze soms worden voorgesteld. Aan de basis van de harmonisatie ligt zeker een Lid-Staat-vriendelijk uitgangspunt ten gronde, volgens welk alleen die bepalingen op elkaar afgestemd moeten worden, die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van de gemeenschappelijke markt. Anderzijds heeft de praktijk van totale harmonisatie, die niet helemaal in overeenstemming was met de aan harmonisatie ten grondslag liggende idee, een perceptie geschapen van harmonisatie als 'eenheidsdenken', waarbij uiteindelijk alles zou worden herleid tot 'Europese eenheidsworst'. Het is deze praktijk die geleid heeft tot de grote aversie van harmonisatie in het denken over een Europees onderwijsbeleid. De huidige benaderingswijze via wederzijdse erkenning en minimumharmonisatie leidt echter tot heel andere resultaten. Men gaat nu uit van een vermoeden dat nationale of regionale regelgeving in combinatie met wederzijdse erkenning volstaat, wat eigenlijk een vertaling van het subsidiariteitsbeginsel in operationele termen betekent<sup>463</sup>. Zowel de nationale als communautaire overheden worden hierdoor gedwongen hun beleid en strategie op andere leest te schoeien. Toch is het ook zo dat wederzijdse erkenning zijn beperkingen heeft: wanneer de nationale regelingen onaanvaardbare gevolgen blijven ressorteren, zal alleen harmonisatie een oplossing kunnen brengen<sup>464</sup>. Wanneer de Lid-Staten niet voldoende vertrouwen in elkaars regelgeving kunnen opbrengen, of wanneer -zoals in het geval van onderwijs- die regelgeving zo fundamenteel verschillend is, dat ze het vrije verkeer, *in casu* van studenten en docenten belemmert, zal één of andere vorm van harmonisatie inderdaad onvermijdelijk zijn. Wanneer deze harmonisatie wordt doorgevoerd omwille van het feit dat de Lid-Staten zelf

---

(461) Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Het beheer van de wederzijdse erkenning van nationale voorschriften na 1992. Voorlopige conclusies van de inventarisering overeenkomstig artikel 100B van het EG-Verdrag, *PB. C.* 199, 353/4. Teneinde de wederzijdse erkenning te vergemakkelijken beschikt de Gemeenschap wel nog over een aantal instrumenten: zie Richtlijn 34/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, *PB. L.* 1998, 204/37 zoals gewijzigd bij Richtlijn 48/98/EG, *PB. L.* 1998, 217/18; Beschikking van het Europees Parlement en de Raad (3052/95/EG) van 13 december 1995 tot vaststelling van een procedure voor uitwisseling van informatie over nationale maatregelen waarbij wordt afgeweken van het beginsel van het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap, *PB. L.* 1995, 321/1.

(462) Resolutie van de Raad van 28 oktober 1999, n.n.g.; Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *De wederzijds erkenning in de follow-up van het actieprogramma voor de interne markt*, COM (99) 299 def. van 21 juni 1999 (<http://europa.eu.int/comm/g15/en/update/general/mutual.htm>); Eerste Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op de goederen- en dienstenmarkten, SEC(99)1106 van 13 juli 1999.

(463) A. MATTERA, "Le principe de la reconnaissance mutuelle: instrument de préservation des traditions et des diversités nationales, régionales et locales", *R.M.U.E.* 1998, 12.

(464) N. BERNARD, "Discrimination and free movement in EC law", *I.C.L.Q.* 1996, 103.

niet in staat zijn om hetzelfde resultaat te bereiken, dan is dit echter in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, zowel in de politiek-filosofische zin, als op de manier waarop dit beginsel in het Verdrag en het Subsidiariteitsprotocol als een bevoegdheidsverdelingsregel is ingebracht. Minimumharmonisatie laat enerzijds ruimte voor diversiteit op het nationale niveau, maar beantwoordt anderzijds aan de groeiende nood van beleidsontwikkeling op verschillende niveaus<sup>465</sup>.

### 3. AANKNOPINGSPUNTEN IN DE VERDRAGEN

78. Hoewel zoals gezegd een specifieke verdragsbepaling inzake onderwijs in het oorspronkelijke verdrag ontbrak, waren er echter enkele verdragsartikelen, die -hoewel ze niet specifiek over onderwijs als dusdanig handelden- toch voldoende verband ermee vertoonden om als rechtsgrondslag voor bepaalde acties in het onderwijsdomein te kunnen dienen. Zo bevat het EGKS- en het EGA-Verdrag enkele bepalingen die met onderwijs gelieerd zijn of het kunnen worden. Artikel 56 van het EGKS-Verdrag handelt over een financiële bijdrage voor de herscholing van werknemers in de kolen- en staalindustrie. De bevordering van onderzoek is één van de eerste doelstellingen van de EGA, en staat vermeld in artikel 2 van het bewuste Verdrag, en wordt verder bepaald in de artikelen 4 tot 11. Artikel 9 van het EGA-Verdrag bepaalt dat scholen voor de opleiding van specialisten inzake kernenergie door de Commissie kunnen worden gesticht. Ook een instelling van universitair niveau kan worden opgericht. Deze bepalingen werden echter niet gebruikt voor de ontwikkeling van het communautair onderwijsbeleid. Dit zou gebeuren op grond van bepalingen uit het EEG-Verdrag. Daarin trof men bepalingen aan betreffende de coördinatie van hetgeen ondernomen werd op het gebied van beroepsopleiding voor landbouwers (artikel 41) en betreffende beroepsopleiding en bijscholing in het kader van een sociaal beleid (artikel 118). Daarnaast hadden ook de door de Europese Akte ingevoerde artikelen 130 F tot Q over onderzoek en technologische ontwikkeling eveneens een potentiële weerslag op het onderwijs. Een vrij directe band met onderwijs kan worden gevonden in artikel 57 EEG-Verdrag over de erkenning van diploma's, en in artikel 128 EEG-Verdrag, dat voorzag in de vaststelling door de Gemeenschap van de algemene beginselen betreffende een gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding. Een aantal belangrijke bindende rechtshandelingen inzake onderwijs werd echter gebaseerd meer algemene bepalingen van het EEG-Verdrag, met name op de eerste plaats deze met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers (artikel 48 en volgende). Daarnaast zou ook het beginsel van niet-discriminatie op grond van nationaliteit, vastgelegd in artikel 7 van het EEG-Verdrag<sup>466</sup>, in combinatie met het hoger vermelde artikel 128, van doorslaggevend belang blijken voor de totstandkoming van de kern van het gemeenschappelijk onderwijsbeleid. Ten-

---

(465) W. SAUTER en E. VOS, "Harmonisation under Community law: The comitology issue" in P. CRAIG en C. HARLOW, *Lawmaking in the European Union*, Den Haag, Kluwer, 1998, 173.

(466) Nu artikel 12 (ex-artikel 6) EG-Verdrag.

slotte zou ook op artikel 235 EEG-Verdrag meermaals een beroep gedaan worden voor het nemen van initiatieven in verband met onderwijs.

79. Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van het communautaire onderwijsbeleid, de instrumenten die daarbij werden aangewend en hun verschillende beleidsintensiteit, hebben we het onderzoek grotendeels ingedeeld volgens de verdragsbepaling waaraan de regelgeving in kwestie werd aangeknoopt. Na een algemeen hoofdstuk waarin de eerste communautaire initiatieven inzake onderwijs worden geanalyseerd (hoofdstuk 2), onderzoeken we in eerste instantie de onderwijsrechten van migranten en hun familie, gebaseerd op de bepalingen inzake vrij werknemersverkeer (hoofdstuk 3). De situatie van de 'gewone' mobiele student, die aangeknoopt werd aan de artikelen 7 en 128 EEG-Verdrag (hoofdstuk 4) en van de georganiseerde mobiliteit, gebaseerd op artikelen 128 en 235 EEG-Verdrag (hoofdstuk 5) komen aan bod in de volgende hoofdstukken. Vervolgens wordt een apart hoofdstuk gewijd aan de erkenning van diploma's die gebeurde krachtens artikel 57 EEG-Verdrag (hoofdstuk 6) en aan de situatie van leerkrachten, waarvan de rechtspositie afhangt van de bepalingen inzake vrij verkeer van personen (hoofdstuk 7). Na aldus een overzicht te hebben gegeven van wat op grond van het EEG-Verdrag inzake onderwijs reeds mogelijk was, analyseren we ten gronde de situatie zoals die gecreëerd werd door de invoering van expliciete verdragsbepalingen inzake onderwijs en beroepsopleiding door het Verdrag van Maastricht (hoofdstuk 8). We toetsen onze bevindingen aan de verwezenlijkingen die op grond van de nieuwe verdragsartikelen tot stand zijn gebracht (hoofdstuk 9) en wijden bijzondere aandacht aan de nieuwe intergouvernementele verklaringen die de actualiteit van de internationalisering van het hoger onderwijs lijken te beheersen (hoofdstuk 10) om tenslotte onze conclusies daaruit te trekken.

## HOOFDSTUK 2

### PROLOOG - EERSTE INITIATIEVEN INZAKE ONDERWIJS

#### 1. EUROPESE ONDERWIJSINSTELLINGEN

##### 1.1. EUROPESE SCHOLEN

80. De geschiedenis van het Europese onderwijsbeleid vangt aan met een intergouvernementeel hoofdstuk. Dit paste in de naoorlogse traditie, waarbij voor Europese samenwerking inzake onderwijs duidelijk voor het intergouvernementele pad werd gekozen<sup>467</sup>. Een eerste verdrag tussen de Lid-Staten dat op onderwijs betrekking had dateert reeds uit 1957, toen tussen de zes oorspronkelijke Lid-Staten een verdrag werd aangenomen betreffende het statuut van de Europese School<sup>468</sup>. De Europese Scholen, waarvan de eerste in Luxemburg reeds in 1953 was opgericht<sup>469</sup>, hadden als voornaamste doel onderwijs in de moedertaal te verstrekken aan de kinderen van de ambtenaren van de Europese Gemeenschap. Het instrument waarbij deze scholen werden opgericht was echter geen gemeenschapshandeling, maar een klassiek verdrag<sup>470</sup>. De relatie tot de Gemeenschap bestaat er onder meer hierin, dat naast de verdragsluitende staten, ook de Gemeenschap -krachtens een akkoord met de scholen- financieel bijdraagt. Hoewel de Europese scholen dus als het ware in een parallel circuit zijn ontstaan, krijgen ze toch reeds vrij vroeg een plaats binnen het Europese onderwijsbeleid. In het actieprogramma op het gebied van onderwijs dat in 1976 werd aangenomen<sup>471</sup>, werd uitdrukkelijk

---

(467) European Cultural Convention, ondertekend te Parijs op 19 december 1954. Voor de tekst, evenals uitgebreide en actuele informatie over de activiteiten van de Raad van Europa op onderwijsgebied raadplege men de website van deze instelling: [<http://culture.coe.fr/edu/eng/edulist.html>]. Verder verscheen hierover onder meer *Leren voor het leven: het werk van de Raad van Europa op onderwijsgebied*, Straatsburg, 1986, 54 pp. Ook H.J. BLANKE, *Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft*, Keulen e.a., Carl Heymanns Verlag, 7-18 gaat vrij uitgebreid in op de activiteiten van de Raad van Europa inzake onderwijs.

(468) Zie Oprichting van de Europese school in Luxemburg door het Statuut van de Europese School van 12 april 1957, goedgekeurd door de Wet van 28 februari 1959, B.S. 25 juni 1959. In de andere steden waar ambtenaren van de Europese instellingen werkzaam waren, werden Europese scholen opgericht door middel van het Protocol nopens de oprichting van de Europese scholen van 13 april 1962, vastgesteld onder verwijzing naar dit Statuut (goedgekeurd bij Wet van 8 november 1975, B.S. 7 februari 1976).

(469) Na de eerste school in Luxemburg volgden spoedig nog vijf andere gelijkaardige scholen in Brussel (1958), Mol en Varese (1960), Karlsruhe (1962) en Bergen (1963). In de tweede helft van de jaren '70 kwam er nog Europese school bij in Brussel, evenals in München en Culham. Een derde Europese school werd in Brussel opgericht in 1992: J. BROUWER, *De Europese Gemeenschap en onderwijs. Geschiedenis van de samenwerking en het communautair beleid op onderwijsgebied (1951-1996)*, Baarn, BKR 1996, 41.

(470) Zie H. HENRICHS, "Zur rechtlichen Stellung der Europäischen Schulen und ihrer Lehrer", *EuR* 1994, 359-360.

(471) Cfr. infra, punt 3.4. (p. 115 e.v.).

naar dit type scholen verwezen, en werd de vraag naar de wenselijkheid van een uitbreiding van internationale of Europese scholen als onderwerp van studie vooropgesteld<sup>472</sup>. De onderwijsprogramma's van deze scholen bestonden uit een synthese van de leerprogramma's van de Lid-Staten, en de gebruikte talen waren de officiële talen van de Gemeenschap, waarbij de kinderen naarmate ze ouder werden steeds meer les kregen in een taal die niet de hunne was<sup>473</sup>. De scholen trokken veel aandacht als experimenten met onderwijs aan kinderen van verschillende nationaliteiten, talenonderwijs en bevordering van de Europese bewustwording<sup>474</sup>. Voor het Europees Parlement vormden de Europese scholen alvast een voorbeeld dat navolging verdiende, en het pleitte dan ook regelmatig voor een uitbreiding van het aantal Europese scholen. Ook het feit dat de Europese scholen strikt genomen buiten het communautaire kader werken, wordt door het Europees Parlement bij meerdere gelegenheden betreurd<sup>475</sup>.

81. Dat het verdrag en het protocol betreffende het statuut van de Europese scholen -hoewel op intergouvernementele basis tot stand gekomen- echter niet volledig buiten de communautaire rechtsorde moeten worden geplaatst, werd bevestigd in het arrest Hurd uit 1989. In deze zaak bepaalde het Hof dat een beslissing van vertegenwoordigers van de Lid-Staten in die hoedanigheid en niet als leden van de Raad van Bestuur van de school, een accessoir karakter heeft ten opzichte van het statuut van de school, dat op zijn beurt een overeenkomst in de zin van artikel 3(1) van de Toetredingsakte uitmaakt, nl. een overeenkomst die betrekking heeft op het functioneren van de Gemeenschap of die verbonden is met haar activiteiten<sup>476</sup>. Later bevestigde het Hof dat het Statuut van de Europese School en het Protocol over de oprichting van de Europese scholen moet bekeken worden in de context van een hele serie van overeenkomsten en andere handelingen waardoor de Lid-Staten samenwerken en hun activiteiten coördineren om aldus bij te dragen tot het behoorlijk functioneren van de Gemeenschapsinstellingen en de verwezenlijking van de taken van die instellingen te vergemakkelijken<sup>477</sup>.

82. In 1994 werd die specifieke plaats van de Europese scholen ook geformaliseerd doordat het Statuut en het Protocol van de Europese scholen vervangen werden door het Verdrag hou-

---

(472) Resolutie van de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 9 februari 1976 houdende een actieprogramma op het gebied van onderwijs, *PB. C.* 19 februari 1976, 38/6.

(473) "Naar een Europese Onderwijsgemeenschap", *Europese Documentatie*, 1973/2, 4.

(474) J. BROUWER, *o.c.*, 42.

(475) Resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 1966 over de Europese scholen en hun verdere ontwikkeling, *PB. C.* 1966, 771. Verdere resoluties van het Europees Parlement over de Europese scholen van 22 september 1975, *PB. C.* 1975, 239/10; van 7 juli 1983, *PB. C.* 1983, 242/81; van 7 april 1987, *PB. C.* 1987, 125/61-63 en 63-68.

(476) H.v.J. 15 januari 1989, *Hurd t. Jones*, zaak 44/84, *Jur.* 1986, 29, r.o. 28.

(477) H.v.J. 5 april 1990, *Commissie t. België*, zaak C-6/89, *Jur.* 1990, 1595.

dende het statuut van de Europese scholen<sup>478</sup>. In dit verdrag wordt het statuut van de Europese scholen geconsolideerd en aangepast aan de ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen<sup>479</sup>. Er wordt in tegemoetgekomen aan een aantal verzuchtingen van het Europees Parlement, met name over de plaats van de Gemeenschap ten aanzien van de scholen. Het communautair element wordt gevoelig versterkt: nu zijn niet langer alleen de Lid-Staten, maar ook de Gemeenschappen -op grond van artikel 235 (thans artikel 308)<sup>480</sup>- partij bij het verdrag. Het stelsel van de Europese scholen wordt in dit verdrag een stelsel '*sui generis*' genoemd, dat "*tot stand komt met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten voor de inhoud van het onderwijs en voor de organisatie van hun onderwijsstelsel, en van hun verscheidenheid qua taal en cultuur*"<sup>481</sup>. De bijdrage van de Gemeenschap is niet langer louter financieel: in de (voor alle scholen gemeenschappelijke) Raad van Bestuur van de Europese scholen zetelt nu een lid van de Europese Commissie, terwijl in het dagelijks bestuur van elke school een vertegenwoordiger van de Commissie zetelt.

## 1.2. HET EUROPEES UNIVERSITAIR INSTITUUT

83. Ettelijke jaren na de oprichting van de eerste Europese scholen, werd ook het Europees Universitair Instituut, met zetel te Florence, opgericht bij verdrag<sup>482</sup>, en dit niettegenstaande het feit dat bijvoorbeeld het EGA-Verdrag voorzag in de mogelijkheid om een instelling van universitair niveau op te richten<sup>483</sup>. Ondanks de keuze voor een verdrag zijn ook hier de ban-

---

(478) Verdrag van 21 juni 1994 houdende het statuut van de Europese Scholen, *PB. L.* 1994, 212/3, goedgekeurd door een Besluit van de Raad op grond van artikel 235 EG-Verdrag en van artikel 203 EGA-Verdrag, en door een Besluit van de Raad van 17 juni 1994, gebaseerd op artikel 95, eerste lid, EGKS-Verdrag. Reeds in 1987 had het Europees Parlement aangedrongen op een versterking van het communautair karakter van de Europese scholen: "overwegende dat de Europese scholen een in de wereld uniek voorbeeld vormen van meertalige, multinationale scholen, en derhalve een ideaal proefterrein zijn voor het scheppen van een Europese onderwijsstructuur" [...] "is van oordeel dat het communautaire karakter van de Europese scholen zou worden vergroot door de Raad van Bestuur tegenover de nationale autoriteiten een grotere autonomie te verlenen die ten nutte van de Gemeenschap moet worden aangewend". In 1989 en 1990 reageerden de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, hierop met Conclusies gewijd aan de eventuele wijziging van het Statuut van de Europese Scholen en de aanwending van hun pedagogische ervaring: *PB. C.* 1990, 27 waarin aan het Onderwijscomité voorstellen werden gevraagd en Conclusies van de Onderwijsministers betreffende de opstelling van een nieuwe overeenkomst inzake de Europese scholen, *PB. C.* 162/5, waarin opdracht wordt gegeven om een nieuw ontwerp-verdrag op te stellen.

(479) Vierde overwegende van het Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen, *hoger geciteerd*.

(480) In hun vergadering van 31 mei 1990, waarin besloten werd tot de noodzakelijkheid van de vernieuwing van het Verdrag betreffende het Statuut van de Europese scholen, hadden de Lid-Staten -met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk- voorgesteld dat artikel 128 als basis voor het goedkeuringsbesluit zou worden genomen. (Aldus J. BROUWER, o.c., 330). Dit is opmerkelijk omdat Europese scholen, die basis- en vooral algemeen secundair onderwijs verstrekken, bezwaarlijk als beroepsopleiding konden aangemerkt worden, zelfs niet volgens de ruime interpretatie die het Hof van Justitie hanteerde (cfr. *infra*, Hoofdstuk 4, punt 2.4. p. 182 e.v.).

(481) Derde overwegende van het Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen, *hoger geciteerd*.

(482) Verdrag tot oprichting van het Europees Universitair Instituut, *O.J. C.* 2 februari 1976, 29/1. Zie H. SASSE, "Das Europäische Hochschulinstitut", *EuR* 1976, 354.

(483) Artikel 9 EGA-Verdrag.

den met de communautaire rechtsorde talrijk: zo worden de verdragsluitende partijen uitdrukkelijk gedefinieerd als “*de Lid-Staten van de Gemeenschap*”<sup>484</sup>, en wordt de voorzitter van het Hof van Justitie aangeduid als de instantie die in geval van betwisting een arbiter mag aanduiden. Over de reden waarom voor een dergelijk intergouvernementeel instrument werd gekozen, bestaat geen uitsluitel<sup>485</sup>. Zo had het Europees Parlement nochtans aangedrongen op het gebruik van artikel 9 van het EGA-Verdrag als rechtsbasis<sup>486</sup>. Naar verluidt was het inderdaad de problematische plaats van onderwijs binnen het communautaire kader, tegelijk met de wil om het Instituut een voldoende onafhankelijkheid te waarborgen, die de keuze voor het intergouvernementele instrument heeft beïnvloed<sup>487</sup>. Vooral Frankrijk, dat al voor de oprichting van de Gemeenschap het initiatief om tot een echte ‘Europese universiteit’ te komen, genegen was, zou erop hebben aangedrongen dat de instelling buiten het communautaire kader tot stand kwam, om geen precedent wat betreft de bevoegdheden van de Gemeenschap inzake onderwijs te scheppen<sup>488</sup>.

## 2. HET BEROEPSOPLEIDINGSBESLUIT

### 2.1. SITUERING

84. Ondanks de wel zeer duidelijke banden tussen de Gemeenschap en de eerder vermelde bij verdrag opgerichte onderwijsinstellingen, worden zij over het algemeen echter niet als de aanzet van het communautair onderwijsbeleid aanzien. Het valt moeilijk te bepalen wanneer het Europees onderwijsbeleid precies in gang is gezet, maar doorgaans situeert men de aanvang bij het begin van de jaren ‘70<sup>489</sup>. Als aanzet beschouwt men het slotcommuniqué van de top van staatshoofden en regeringsleiders in Den Haag in december 1969, waarin immers met zoveel woorden werd gezegd dat de Gemeenschap meer was dan alleen een economische or-

---

(484) Artikel 1 van het Verdrag tot oprichting van een Europees Universitair Instituut, *hoger geciteerd*.

(485) J. BROUWER, *o.c.*, 44 beschrijft hoe de jarenlange onderhandelingen over een Europese universiteit “afgleiden” van het communautair naar het intergouvernementeel vlak.

(486) Resolutie van het Europees Parlement van 7 oktober 1969 over de Europeanisering van de universiteiten, *PB. C.* 1969, 139/14.

(487) J. FIELD, *o.c.*, 28. Vgl. B. DE WITTE, “The scope of Community Powers in Education and Culture in the Light of Subsequent Practice” in R. BIEBER en G. RESS, *o.c.*, 276.

(488) W. PFEIL, “Die Notwendigkeit der Förderung der Mehrsprachigkeit im Europäischen Bildungswesen als Folge einer sich im Wandel befindlichen europäischen Sprachenpolitik”, *RdJB* 1999, 52-55.

(489) Zie bijvoorbeeld J.-L. DEWOST in R. BIEBER en G. RESS (Eds.), *o.c.*, 333.; C. FRAZIER, *L'Education et la Communauté Européenne*, Parijs, CRNS Droit, 1995, 22; J. MCMAHON, *Education and Culture in Community Law*, Londen, The Athlone Press, 1995, 4-5. J. BROUWER vangt zijn historisch overzicht van het EG-onderwijsbeleid daarentegen aan in 1953, bij de oprichting van de eerste Europese school in Luxemburg, en hij vermeldt ook de Verklaring van Bonn van 19 juli 1961 (*Bull. EG* 1961- 7/8, 40-42) betreffende de politieke en culturele samenwerking als een (enigszins mislukte) aanzet tot het EG-onderwijsbeleid: *o.c.*, 41-43.



ganisatie, en dat sociale doelstellingen als even belangrijk moesten worden beschouwd<sup>490</sup>. In het bijzonder punt 4 van het slotcommuniqué, waarin bevestigd werd dat in Europa “*een buitengewone bron van ontwikkeling, vooruitgang en beschaving*” diende te worden gevrijwaard, vormde de aanleiding voor de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, om in 1971 een resolutie uit te vaardigen betreffende de samenwerking op onderwijsgebied<sup>491</sup>. In deze resolutie werd gesteld dat, als aanvulling op de acties betreffende in het bijzonder het recht van vestiging en de beroepsopleiding, er een ruimere samenwerking op het gebied van onderwijs tot stand diende te worden gebracht<sup>492</sup>. Hoewel op dat ogenblik beroepsopleiding duidelijk beschouwd werd als onderscheiden van onderwijs als dusdanig, en de activiteiten inzake beroepsopleiding niet als een onderdeel van een ‘Europees onderwijsbeleid’ schenen te worden beschouwd, lijkt het in retrospectief toch interessant om het Besluit tot vaststelling van de algemene beginselen voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding<sup>493</sup> (hierna genoemd: Beroepsopleidingsbesluit) in ons overzicht te betrekken. De ministers van onderwijs konden in 1971 ook nog niet vermoeden welke belangrijke rol het begrip ‘beroepsopleiding’ in de ontwikkeling van het Europees onderwijsbeleid zou gaan spelen. Inderdaad, als dit Beroepsopleidingsbesluit al niet de aanvang van het Europese onderwijsbeleid vormde, dan betekende het toch een belangrijke stap in die richting<sup>494</sup>. Later zou overigens blijken dat het concept dat aan het Europese onderwijsbeleid ten grondslag zou liggen, reeds vrijwel volledig in het Beroepsopleidingsbesluit merkbaar is<sup>495</sup>.

85. Het Beroepsopleidingsbesluit werd genomen in uitvoering van artikel 128 EEG-Verdrag. Dit artikel luidde inderdaad:

“Op voorstel van de Commissie en na de raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité stelt de Raad de algemene beginselen vast van een gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding dat kan bijdragen tot een harmonische ontwikkeling zowel van de nationale economieën als van de gemeenschappelijke markt.”

In tegenstelling tot onderwijs, dat bij de onderhandelingen voorafgaand aan het EEG-Verdrag als zodanig niet ter sprake kwam, vonden de opstellers van het Verdrag dat een gemeenschap-

---

(490) *Bull. EG*, 1/70.

(491) Resolutie van de Ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 16 november 1971 betreffende de samenwerking op onderwijsgebied: werd niet gepubliceerd in het Publikatieblad, maar werd wel mee verzameld in *Verklaringen inzake het Europees Onderwijsbeleid*, Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1988, 11.

(492) Eerste overwegende van de resolutie van 16 november 1971, *hoger geciteerd*.

(493) Besluit van de Raad van 2 april 1963 houdende de vaststelling van de algemene beginselen voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding (63/266/EEG), *PB. L.* 1963, 1338/63, gewijzigd door *PB. L.* 1968, 91/26 en *PB. L.* 1972, 73/146.

(494) C. FRAZIER, *o.c.*, 153.

(495) G. NEAVE, *o.c.*, 59; M. SCHRÖDER, *Europäische Bildungspolitik und Bundesstaatliche Ordnung*, Baden-Baden, Nomos, 1990, 8.

pelijk beleid inzake beroepsopleiding onontbeerlijk was<sup>496</sup>. Verwacht werd dat het oprichten van een gemeenschappelijke markt onvermijdelijk een aantal economische en sociale problemen zou meebrengen die in elk van de Lid-Staten dezelfde patronen zouden vertonen. Een gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding zou moeten tegemoetkomen aan de distorties die door de gemeenschappelijke markt op de arbeidsmarkt zouden worden veroorzaakt<sup>497</sup>.

86. Artikel 128 was het laatste artikel van Hoofdstuk 2, Titel II van het Derde Deel van het EEG-Verdrag: 'Het Europees Sociaal Fonds'. Het Fonds werd in 1960 opgericht door een verordening van de Raad<sup>498</sup>, maar zijn oorsprong gaat terug tot voor de oprichting van de EEG<sup>499</sup>. Het is ontstaan naar aanleiding van de programma's die werden opgemaakt door de EGKS ter financiering van de werkgelegenheidsverruimende en herscholingsprogramma's die de werknemers in de kolen- en staalindustrie moesten helpen zich aan de nieuwe economische situatie aan te passen<sup>500</sup>. Het Fonds heeft tot taak de tewerkstelling te vergemakkelijken en de geografische en beroepsmobiliteit van de werknemers te bevorderen binnen de Gemeenschap, in het bijzonder van die werknemers wier arbeidsplaatsen door de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt in gevaar werden gebracht<sup>501</sup>. Het uiteindelijke doel van het Fonds was de tewerkstelling te verbeteren en zodoende bij te dragen tot een hogere levensstandaard<sup>502</sup>. De activiteit van het Fonds bestond voornamelijk uit het subsidiëren van de uitgaven die een Lid-Staat of publiekrechtelijk lichaam deden in het kader van wedertewerkstelling van werknemers in een nieuw beroep<sup>503</sup>. Zo werden uitgaven voor herscholing of verplaatsingen die ertoe strekten de werknemers nieuwe productieve werkgelegenheid te verschaffen, vergoed voor 50%. Ook de steun aan de werknemers om hun verloning op hetzelfde peil te houden totdat ze weer volledig tewerkgesteld waren wanneer hun werkgelegenheid geheel of ge-

---

(496) T. KOOPMANS, "Article 128" in H. SMIT en P. HERZOG, *The Law of the European Community*, New York/San Francisco, Mathew Bender, Volume 3, 3-806.3.

(497) Een treffend voorbeeld hierbij is het geval van de Belgische en Nederlandse mijnwerkers die door de oprichting van de gemeenschappelijke markt er nog moeilijk in slaagden te concurreren met de goedkopere Duitse steenkool. Anderzijds konden nationale machinebouwindustrieën uitbreiden door de schepping van de gemeenschappelijke Europese markt. Via een beroepsopleidingsprogramma van de EG kregen de mijnwerkers de kans zich te herscholen zodat aan de ene kant belet werd dat in de achteruitgaande sectoren werkloosheid zou ontstaan en aan de andere kant tegemoet kon worden gekomen aan de vraag van expanderende industrieën: zie Afdeling IX/C/11, Coördinatie en voorbereiding van publicaties, *De Europese Gemeenschap en de Beroepsopleiding in Eur.Doc*, Europese Gemeenschap-Voorlichting, VI, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1980, 24-26.

(498) Verordening 9/60/EEG van de Raad van 25 augustus 1960, *PB. L.* 1960, 56/11.

(499) L.E. TROCLET, "Le Fonds Social Européen (Articles 123 à 127)" in W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH (ed.), *Les Nouvelles. Droit des Communautés européennes*, Brussel, Bruylant, 1969, 959-960.

(500) Afdeling IX/C/11 - Coördinatie en voorbereiding van publicaties, *De Europese Gemeenschap en de beroepsopleiding in Eur.Doc*, Europese Gemeenschap - Voorlichting, VI, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1980, 30.

(501) Artikel 123 EEG-Verdrag.

(502) Artikel 3, i) EEG-Verdrag.

(503) Artikel 125, 1, a) EEG-Verdrag.

deeltelijk was ingekrompen of opgeheven door overschakeling op een andere productie werd door het Fonds ten belope van 50% vergoed<sup>504</sup>. Men verwachtte daarnaast veel van herscholing om te remediëren aan de distorties die door de gemeenschappelijke markt op de arbeidsmarkt zouden worden veroorzaakt. Artikel 125 EEG-Verdrag kende de Gemeenschap echter niet de bevoegdheid toe om een eigen beleid inzake beroepsopleiding, of zelfs maar inzake herscholing uit te bouwen. De acties van de Gemeenschap op basis van dit artikel bleven beperkt tot het financieel steunen van nationale projecten<sup>505</sup>. Het belang dat herscholing innam in de totale opdracht van het Europees Sociaal Fonds is wellicht de verklaring waarom het verdragsartikel over beroepsopleiding in het hoofdstuk over dit Fonds terechtgekomen is, want inhoudelijk vertoont het er nauwelijks een verband mee<sup>506</sup>.

## 2.2. DRAAGWIJDTE VAN ARTIKEL 128 EEG-VERDRAG

87. Ondanks de economisch onderbouwde motivering om van beroepsopleiding een verdragsaangelegenheid te maken, bleef beroepsopleiding een delicaat domein. Van bij het begin gaf artikel 128 EEG-Verdrag dan ook aanleiding tot betwistingen over zijn werkelijke draagwijdte, een discussie die pas in 1989 door het zogenaamde Erasmusarrest zou worden beslecht<sup>507</sup>. Artikel 128 EEG-Verdrag was inderdaad in een aantal opzichten een enigszins merkwaardig artikel, vooral in contrast met andere artikels van het Verdrag. Op zijn minst kan men zeggen dat de formulering ervan ambivalent is<sup>508</sup>. Allereerst is er de keuze voor het door de Raad laten vastleggen van de 'algemene beginselen' van een 'gemeenschappelijk beleid' inzake beroepsopleiding. Voor de andere aan de Gemeenschap geheel of gedeeltelijk overgedragen beleidsdomeinen zoals landbouw (art. 38-47 EEG-Verdrag), vervoer (artt. 74-84 EEG-Verdrag) en handel (artt. 110-113 EEG-Verdrag) werd in het Verdrag zelf expliciet in de creatie van een gemeenschappelijk beleid voorzien, en ook de beginselen ervan werden in het Verdrag zelf vastgelegd. Over de ontstaansgeschiedenis van artikel 128 zijn slechts weinig documenten voorhanden, maar in het eerste ontwerpverdrag van 1956 zou sprake geweest zijn van een 'gemeenschapsbeleid' inzake beroepsopleiding<sup>509</sup>. In de tekst waarover dan uiteindelijk overeenstemming werd bereikt, had men het echter slechts over het vastleggen van alge-

---

(504) Artikel 125, 1, b) EEG-Verdrag.

(505) Maatregelen genomen in uitvoering van artikel 126 EEG-Verdrag, dat bepaalde dat men na de overgangsperiode met eenparigheid kon besluiten welke nieuwe taken aan het Fonds konden worden toevertrouwd, heeft deze beperking weliswaar enigszins gemilderd; zie hierover o.m. J. CURALL, "Artikel 128 (Allgemeine Grundsätze der Berufsausbildung)" in H. VON DER GROEBEN, H. VON BOECK en J. THIESING (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 1991, 3256-3257; T. KOOPMANS, o.c., 3-792 - 3-805.

(506) B. DE WITTE, *Pre-advies*, 15.

(507) H.v.J. 30 mei 1989, *Commissie t. Raad*, zaak 242/87, *Jur.* 1989, 1427-1460.

(508) N. BRÜHL, *Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Schweiz*, Zürich/Bern, Schulthess/Stämpfli, 1992, 9.

(509) J. CURALL, o.c., 3523.

mene beginselen van een gemeenschappelijk beleid. De tekst van artikel 128 week nog op een ander punt af van het ontwerp dat in de verdragsonderhandelingen had voorgelegen: in de oorspronkelijke versie kwam de wetgevende bevoegdheid op grond van dit artikel toe aan de Commissie, wat in de uiteindelijke tekst veranderd werd in het voordeel van de Raad<sup>510</sup>. Dit was een duidelijke versterking van het intergouvernementele element, ten nadele van het communautaire. Sommigen leidden uit deze aanwijzingen af dat de gemeenschappelijke politiek inzake beroepsopleiding een 'politiek *sui generis*' zou uitmaken, met als uniek kenmerk dat deze door alle Lid-Staten op eigen verantwoordelijkheid diende te worden uitgevoerd, en met de Commissie in de louter subsidiaire rol van promotor. Dit zou neerkomen op een analoge situatie met wat voorzien was in artikel 118 EEG-Verdrag, dat bepaalde dat de Commissie tot taak had tussen de Lid-Staten een nauwe samenwerking te bevorderen op sociaal gebied, met name onder meer op het terrein van de beroepsopleiding en de voortgezette vorming. De Commissie kan met dat doel studies verrichten, adviezen uitbrengen en overleg organiseren. Het Hof van Justitie zou eveneens bevestigen dat dit artikel een in hoofdzaak programmatorische karakter bezat<sup>511</sup>. Anderzijds werd de in artikel 128 EEG-Verdrag gebruikte term 'gemeenschappelijk beleid' ook gebruikt om het beleid inzake landbouw, handel en transport aan te duiden, en men zou dus met evenveel recht kunnen zeggen dat dit net wijst op een verregaande communautarisering van het bewuste beleidsdomein<sup>512</sup>. Dit zou betekenen dat er meer moet zijn dan een louter samenwerking tussen de Lid-Staten, en dat de Raad zich dus niet hoeft te beperken tot algemene doelstellingen, zonder bindende rechtshandelingen te kunnen stellen<sup>513</sup>. Een argument *a contrario* kan dan weer worden afgeleid uit het feit dat de andere gemeenschappelijke beleidsdomeinen ook uitdrukkelijk in artikel 3 van het Verdrag opgesomd werden als activiteiten van de Gemeenschap. Onder meer advocaat-generaal Mischo leidde in zijn conclusie bij het Erasmusarrest hieruit af, dat het niet de bedoeling kan geweest zijn dat het beleid inzake beroepsopleiding hetzelfde gewicht zou krijgen als de andere gemeenschappelijke beleidsdomeinen<sup>514</sup>.

88. Nog andere -wetssystematische- elementen schijnen te wijzen op het relatief geringe belang dat de opstellers van het Verdrag aan artikel 128 leken te hechten. Zo is bijvoorbeeld ook

---

(510) I. HOCHBAUM, "The Federal Structure of Member States as a Limit to Common Educational Policy: The Case of Germany" in B. DE WITTE (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 154.

(511) H.v.J. 15 juni 1978, *Defrenne t. Sabena*, zaak 149/77, *Jur.* 1978, 1365, r.o. 19. Vgl. I. HOCHBAUM, o.c., 153; W. FIEDLER, "Impulse der Europäischen Gemeinschaften im kulturellen Bereich rechtliche Grundlagen und politische Fortentwicklung" in S. MAGIERA (ed.), *Das Europa der Bürger in eine Gemeinschaft ohne Binnen-grenzen*, Baden-Baden, Nomos, 1990, 167.

(512) Zie C.D. CLASSEN, "Bildungspolitische Förderprogramme der EG-Vertrag - Eine kritische Untersuchung der vertragsrechtlichen Grundlagen", *EuR* 1990, 15; M. NIEDOBITEK, *Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Berlin, Duncker en Humblot, 1992, 128.

(513) C.D. CLASSEN, o.c., 15, vgl. hiermee I. HOCHBAUM, o.c., 145.

(514) Zie conclusie van advocaat-generaal MISCHO bij het Erasmusarrest: *Jur.* 1989, 1440, r.o. 18. In die zin ook: C.D. CLASSEN, "Bildungspolitische Förderprogramme. Eine kritische Untersuchung der Vertragsrechtlichen Grundlagen", *EuR* 1990, 16.

de plaats van artikel 128 in het Verdrag veelzeggend: aan het eind van hoofdstuk 2 van Titel II over Sociaal Beleid, het hoofdstuk over het Europees Sociaal Fonds. Hoewel het Fonds natuurlijk belangrijk is, kan er niet aan worden voorbijgegaan dat zijn actie in de eerste plaats van complementaire aard is. Ook uit het gebrek aan voorschrijven van een procedure volgens welke de besluitvorming op basis van artikel 128 dient te gebeuren, blijkt dat er niet onmiddellijk werd verwacht dat op grond van dit artikel grote acties zouden worden ondernomen. Bij gebrek aan vastgelegde procedure, kunnen besluiten op grond van artikel 128 immers met enkelvoudige meerderheid worden genomen. Dit kwam slechts op vier andere plaatsen in het Verdrag voor, en geen ervan betrof een materie die zo delicaat was als beroepsopleiding<sup>515</sup>. Tevens schrijft het artikel slechts het advies voor van het Economisch en Sociaal Comité, en dient het Europees Parlement niet geconsulteerd te worden. Dit valt des te meer op wanneer men artikel 128 vergelijkt met zijn onmiddellijke burens, 126 en 127: hier dient wel advies te worden gevraagd van het Europees Parlement. Tenslotte wordt ook niet aangegeven welk beleidsinstrument dient aangewend te worden wanneer een handeling op artikel 128 EEG-Verdrag wordt gebaseerd, voor sommigen eveneens een aanwijzing dat op grond van artikel 128 geen bindende maatregelen konden worden genomen<sup>516</sup>.

89. Dit alles lijkt er inderdaad op te wijzen dat er weinig ambitie heerste bij de opstellers van het Verdrag voor wat artikel 128 aangaat<sup>517</sup>. Het feit dat artikel 128 evenmin een materiële norm inhoudt -de enige richtinggevende bepaling is dat het gemeenschappelijk beleid moet bijdragen tot een harmonische ontwikkeling van zowel de nationale economieën als van de gemeenschappelijke markt<sup>518</sup>- bracht sommigen in de mening dat artikel 128 zelf geen norm inhield, en dat er daarom geen wetgevende bevoegdheden op konden worden gebaseerd. Dit was onder meer de overtuiging van de Duitse Bundesrat en Bundestag, waar tijdens de debatten over het eerste voorstel van het beroepsopleidingsbesluit in 1963, gesteld werd dat artikel 128 niet in wetgevende bevoegdheden in de zin van artikel 189 van het Verdrag had voorzien. Volgens deze instanties moest het gemeenschappelijk beleid niet worden beschouwd als een 'gemeenschapsbeleid', maar als een 'gecoördineerd beleid van de Lid-Staten', waarbij 'algemene beginselen' nooit meer konden zijn dan 'richtsnoeren'<sup>519</sup>.

---

(515) De andere verdragsartikelen die beslissing bij eenvoudige meerderheid mogelijk maken, betroffen relatief "onbelangrijke" aangelegenheden. Het ging met name om artikel 152 EEG-Verdrag betreffende studies waartoe de Raad de Commissie kan verzoeken, artikel 153 EEG-Verdrag betreffende het vaststellen van het statuut van de in het Verdrag bedoelde Comités, artikel 213 EEG-Verdrag over het verzamelen van gegevens en verrichten van verificaties en artikel 236 EEG-Verdrag over het advies dat de Raad moet formuleren over het bijeenroepen van een intergouvernementele conferentie.

(516) I. HOCHBAUM, *o.c.*, 153.

(517) J. FLYNN, *o.c.*, 60.

(518) J. CURALL, *o.c.*, 3525 en T. KOOPMANS, *o.c.*, 3-811.

(519) Contra echter I. HOCHBAUM, *o.c.*, 154.

90. De twijfels over de draagwijdte van artikel 128, en bijgevolg over het al dan niet verbindend karakter van maatregelen die op grond van dit artikel werden uitgevaardigd, hadden de Commissie en ook de Commissie Sociale Zaken van het Europees Parlement aangezet tot een diepgaand onderzoek naar het juridisch verbindend karakter van artikel 128 EEG-Verdrag<sup>520</sup>. Ook de vraag of het gebruik van de term 'algemene beginselen' betekende dat de Gemeenschapsbevoegdheden uitgeput waren eens dat het Beroepsopleidingsbesluit zou zijn uitgevaardigd, dan wel dat het betekende dat er eerst algemene principes moesten worden vastgelegd om de Raad en de Commissie de bevoegdheid te geven om verdere implementatiemaatregelen te nemen, werd uitvoerig bediscussieerd in de voorbereiding van het Beroepsopleidingsbesluit<sup>521</sup>. Men kwam tot de conclusie dat de bedoeling van artikel 128 niet anders kan zijn dan te verbinden, want dat er anders helemaal geen sprake zou zijn van een gemeenschappelijk beleid. De regelingsintensiteit die van de Gemeenschap kan uitgaan op grond van artikel 128 EEG-Verdrag was anderzijds wel begrensd: er moest de Lid-Staten voldoende speelruimte gelaten worden om autonoom hun beroepsopleidingsbeleid vorm te geven<sup>522</sup>. Deze redenering werd uiteindelijk ook door het merendeel van de rechtsleer aanvaard<sup>523</sup>.

### 2.3. INHOUD VAN HET BEROEPSOPLEIDINGSBESLUIT

91. Het Beroepsopleidingsbesluit dat dan toch werd uitgevaardigd in april 1963, stelt tien algemene beginselen van een gemeenschappelijk beroepsopleidingsbeleid vast. In de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen, lezen we echter ook passages die kenmerkend zullen blijken te zijn voor de richting die het Europese onderwijsbeleid zou uitgaan. Het eerste beginsel heeft voornamelijk als doel het toepassingsgebied van het beleid af te bakenen. Het bevat een definitie van wat onder een gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding wordt verstaan: *“een sluitend geheel vormende en geleidelijk voortschrijdende gemeenschappelijke actie, die inhoudt dat elke Lid-Staat programma's samenstelt en voorzieningen treft, die overeenstemmen met deze algemene beginselen en met de daaruit voortvloeiende uitvoeringsmaatregelen”*. Verder bepaalt dit eerste beginsel de algemene doelstellingen van het Besluit: iedereen dient in staat gesteld te worden een passende opleiding te ontvangen, met een eerbiediging van de vrije keuze van beroep, van de inrichting en van de plaats van opleiding, alsmede van de arbeidsplaats. Tevens wordt bepaald dat ieder tijdens de verschillende periodes van zijn beroepsleven de mogelijkheid moet hebben een passende opleiding te ontvangen, zich verder te bekwamen en, indien nodig, herscholing te ontvangen<sup>524</sup>. De algemene

---

(520) TROCLET, o.c., 950.

(521) T. KOOPMANS, o.c., 3-812.

(522) C.D. CLASSEN, o.c., 15.

(523) Contra: I. HOCHBAUM, l.c.

(524) Beroepsopleidingsbesluit, *hoger geciteerd*, zesde overwegende.

beginselen richten zich tot iedereen -jongeren en volwassenen- die beroepsarbeid kunnen gaan verrichten of dit reeds doen, tot en met het peil van het middelbare kader. Hoewel volgens de definitie van het gemeenschappelijk beroepsopleidingsbeleid elke Lid-Staat programma's samenstelt en voorzieningen treft, en er in die definitie niet over activiteiten van de gemeenschapsinstellingen wordt gesproken, draagt het laatste lid van het eerste beginsel de toepassing van de beginselen op aan de Lid-Staten én aan de bevoegde instellingen van de Gemeenschap in het kader van het Verdrag.

92. In het tweede beginsel worden acht fundamentele doelstellingen geformuleerd waarop het beleid zal worden gericht. De meeste van deze doelstellingen houden rechtstreeks en uitsluitend verband met de beroepsopleiding in haar economische context, en handelen bijvoorbeeld over het ter beschikking stellen van middelen om de verschillende sectoren van het bedrijfsleven te verzekeren van de noodzakelijke arbeidskrachten, of over het scheppen van een zo nauw mogelijke band tussen beroepsopleiding en bedrijfsleven. Opvallend is echter dat enkele doelstellingen het louter economische overstijgen, en op het terrein van het onderwijs komen<sup>525</sup>. Zo volstaat het niet dat het voor iedereen mogelijk gemaakt wordt het hoogst mogelijke opleidingsniveau te bereiken, meer in het bijzonder voor jongeren zal ernaar gestreefd worden "*de verstandelijke en zedelijke ontwikkeling, de opvoeding tot staatsburger en de lichamelijke ontwikkeling te bevorderen*"<sup>526</sup>. Hoewel minder expliciet, wordt ook op andere plaatsen de band met het algemeen vormend onderwijs benadrukt. Zo dient de beroepsopleiding zo ruim te worden opgezet dat niet alleen voldaan wordt aan de eisen die voortvloeien uit technische vooruitgang en socio-economische ontwikkelingen, maar ook de harmonische ontwikkeling van de mens wordt bevorderd. Om dat te bereiken dient de beroepsopleiding op de grondslag van het algemeen vormend onderwijs te worden opgezet<sup>527</sup>. Verder wordt ook de vlotte overgang van algemeen vormend onderwijs naar beroepsopleiding als een fundamentele doelstelling aangemerkt<sup>528</sup>.

93. De voor beroepsopleiding bevoegde gemeenschapsinstellingen vinden we in het vierde beginsel: de Commissie kan voorstellen doen omtrent passende maatregelen aan de Raad en de Lid-Staten. In de oorspronkelijke versie was bepaald dat de gemeenschapsinstellingen richtlijnen en beschikkingen zouden kunnen uitvaardigen. Dit stuitte echter op veel weerstand van Duitsland en Frankrijk, zodat de tekst afgezwakt werd en er alleen nog sprake was van 'passende maatregelen'. Dit volstond echter niet om de beide landen over de streep te trekken. Ze waren van oordeel dat de gemeenschapsinstellingen enkel de algemene beginselen mochten vastleggen, maar dat deze geen bevoegdheden mochten toekennen voor het nemen van

---

(525) Vgl. G. NEAVE, o.c., 59.

(526) Beroepsopleidingsbesluit, *hoger geciteerd*, tweede beginsel, c).

(527) Beroepsopleidingsbesluit, *hoger geciteerd*, tweede beginsel, c).

(528) Beroepsopleidingsbesluit, *hoger geciteerd*, tweede beginsel, e).

uitvoeringsmaatregelen<sup>529</sup>. Zij stemden tegen het besluit, dat echter toch werd aangenomen omdat slechts een enkelvoudige meerderheid was vereist<sup>530</sup>.

94. De middelen waarmee zal getracht worden deze fundamentele doelstellingen te bereiken, worden in de andere beginselen uiteengezet. Ze blijven echter vooral beperkt<sup>531</sup> tot het verzamelen van gegevens, het instellen van een gemakkelijk consulteerbaar apparaat voor het geven van inlichtingen inzake beroeps- en studiekeuze<sup>532</sup>, het uitwisselen van ervaringen<sup>533</sup> en dergelijke. Een bijzondere aandacht gaat eveneens naar de opleiding van onderwijzend personeel en leermeesters, waarvan in het zevende beginsel wordt gesteld dat dit als één van de grondslagen van een doeltreffend beroepsopleidingsbeleid moet worden beschouwd. Verbetering van deze opleiding wordt als prioritair beschouwd, al is de formulering uiterst voorzichtig: de Lid-Staten moedigen, eventueel in samenwerking met de Commissie, alle maatregelen aan die kunnen bijdragen tot de verbetering van en tot de verdere ontwikkeling van deze opleiding<sup>534</sup>. In dat verband wordt onder meer -eveneens zeer voorzichtig- gesteld dat ernaar zal worden gestreefd de opleiding van leermeesters nader tot elkaar te brengen<sup>535</sup>.

95. Enkele passages uit beginsel acht verdienen in dit verband eveneens bijzondere aandacht: hier wordt onder meer vermeld dat -naar behoefte weliswaar- de Commissie een geharmonieerde omschrijving voor de basiseisen voor toelating tot de verschillende opleidingsniveaus vaststelt. Op diezelfde grondslag zal dan worden gestreefd naar grotere eenheid in de objectieve eisen die bij eindexamens worden gesteld, dit met het oog op een wederzijdse erkenning van diploma's en andere getuigschriften. In beginsel negen zien we voor het eerst een verwijzing naar iets wat aan het einde van de jaren '80 het beleidsinstrument bij uitstek zou worden dat op grond van artikel 128 werd uitgevaardigd: daar wordt immers naast het algemene 'initiatieven' die de Gemeenschap kan nemen, ook specifiek 'opleidingsprogramma's' vermeld. In het laatste beginsel werd bepaald dat bijzondere aandacht zou worden besteed aan specifieke groepen en sectoren, en dat maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk beleid ook gemeenschappelijk zouden worden gefinancierd.

96. Het beroepsopleidingsbesluit kan in zijn geheel zeker als vrij voorzichtig worden bestempeld. De beginselen zijn in de eerste plaats gericht op wat in het algemeen als beroepson-

---

(529) C. FRAZIER, *o.c.*, 155.

(530) T. KOOPMANS, *o.c.*, 3-813.

(531) G. SCHINK, *Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und "Policy Entrepreneurs". Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung*, Baden-Baden, Nomos, 1993, 40.

(532) Beroepsopleidingsbesluit, *hoger geciteerd*, derde beginsel.

(533) Beroepsopleidingsbesluit, *hoger geciteerd*, zesde beginsel.

(534) Beroepsopleidingsbesluit, *hoger geciteerd*, zevende beginsel, tweede lid.

(535) Beroepsopleidingsbesluit, *hoger geciteerd*, zevende beginsel, vierde lid.



derwijs wordt begrepen, onderwijs dat ligt in het verlengde van het uit te oefenen beroep. Uit de verwijzingen naar de bruggen die moeten gelegd worden tussen de beroepsopleiding en het algemeen vormend onderwijs, blijkt echter ook dat toen reeds werd ingezien dat een beleid inzake beroepsopleiding noodzakelijkerwijs van invloed zou zijn op het onderwijsbeleid. Men blijft behoedzaam, ook in de actiemiddelen die men aangeeft: de nadruk ligt hier op het initiatief dat de Lid-Staten moeten nemen, op samenwerking tussen de Lid-Staten ook, met de Gemeenschapsinstellingen in een coördinerende en ondersteunende rol. De mogelijkheid tot gemeenschappelijke financiering van projecten vormt de belangrijkste hefboom voor de gemeenschapsinstellingen om een inbreng te hebben in het beleid. Toch valt op dat harmonisatie van opleidingen niet principieel wordt afgewezen. Deze opvatting sloot aan bij de heersende overtuiging tijdens de jaren '60 dat harmonisatie een voorwaarde vormde voor het vrij verkeer van personen, en dat bij hervormingen in het onderwijssysteem voortaan moest worden gestreefd naar harmonisatie<sup>536</sup>. Met uitzondering hiervan is het echter wel zo dat de belangrijkste toen genomen beleidsopties, ook voor het huidige onderwijsbeleid nog steeds actueel zijn.

#### **2.4. RECHTSKARAKTER VAN HET BEROEPSOPLEIDINGSBESLUIT - GEVOLGEN**

97. Zoals er in de aanloop naar het Beroepsopleidingsbesluit veel discussie was over de draagwijdte van artikel 128, zo was er achteraf eveneens veel onduidelijkheid nopens het precieze rechtskarakter van dit besluit. Artikel 128 gaf zoals gezegd niet aan onder welke vorm de algemene beginselen dienden te worden uitgevaardigd. In de voorbereidingsfase werd het besluit betiteld als "*arreté*", iets wat in een latere fase werd veranderd in "*besluit*" ("*décision*"). Beide termen komen niet voor in de catalogus van beleidsinstrumenten die de gemeenschapsinstellingen ter beschikking stonden krachtens artikel 189 van het EEG-Verdrag. Kon dit uitdrukkelijk niet kiezen van een van de beschikbare normeringsinstrumenten geïnterpreteerd worden als een aanwijzing dat de algemene beginselen niet als bindend moesten worden beschouwd?<sup>537</sup> Of kon het besluit op grond van zijn inhoud als een beschikking in de zin van artikel 189 EEG-Verdrag worden aanzien? De rechtsleer bereikte een compromis door het besluit te beschouwen als een 'besluit sui generis', dat inhield dat er wel bindende kracht was, maar dat die bindende kracht beperkt bleef tot de algemene beginselen<sup>538</sup>. Sommige in het besluit vervatte beginselen blijven inderdaad duidelijk beperkt tot het uiteenzetten van doelstellingen en principeverklaringen en uit hun aard zelf volgt dat er geen sprake kan zijn van verplichtingen die op de Lid-Staten rusten. Andere beginselen daarentegen bevatten bepalingen die gezien hun aard, doel en bestemmingen, wel rechten en plichten in hoofde van de Lid-

---

(536) "Het onderwijsbeleid in de Europese Gemeenschap" in *Eur. Doc.* 1974/1, 2.

(537) I. HOCHBAUM, *o.c.*, 153.

(538) J. FLYNN, *o.c.*, 59-60 en J. LONBAY, "Education and Law: The Community context", *E.L.Rev.* 1989, 367.

Staten doen ontstaan<sup>539</sup>. De algemene beginselen kunnen echter slechts verbinden 'als algemene beginselen' wat betekent dat de uitvoeringsmodaliteiten aan de Lid-Staten worden overgelaten<sup>540</sup>, al wordt een eventuele gemeenschappelijke actie niet uitgesloten<sup>541</sup>. Aan de Lid-Staten werd dus een marge van discretie toegestaan in de implementatie ervan<sup>542</sup>. Dat het Besluit meer betekende dan wat vrijblijvende aanbevelingen, vindt inderdaad steun in het feit dat het Europees Parlement bij de totstandkoming ervan werd geconsulteerd<sup>543</sup>, hoewel dat op grond van artikel 128 EEG-Verdrag niet vereist was.

98. De commotie die de totstandkoming van het besluit zelf reeds had veroorzaakt, zette de Commissie tot voorzichtigheid aan in haar verder beleid ter zake, zelfs in die mate dat men er zich in het Europees Parlement over beklaagde dat de tien beginselen 'dode letter' waren gebleven<sup>544</sup>. De Commissie beperkte zich in de eerste jaren na het nemen van het Besluit vooral tot adviserende taken. Er werden weliswaar enkele activiteiten op het Beroepsopleidingsbesluit gebaseerd, maar deze hadden een overwegend symbolisch karakter. Zo stelde ze 'professionele profielen' op die konden gebruikt worden als voorbeelden van opleidingsschema's door de Lid-Staten. Door de Raad werd een dergelijk profiel echter slechts bij één gelegenheid officieel aanbevolen<sup>545</sup>. Verder concentreerden de activiteiten van de Commissie zich op het organiseren van congressen en seminars<sup>546</sup>. Gedurende het eerste decennium volgde het beleid inzake beroepsopleiding, ondanks de verbanden die reeds in het Beroepsopleidingsbesluit werden gelegd met de algemene vorming, toch de traditionele scheidslijn tussen beroepsopleiding en algemeen onderwijs. Het beroepsopleidingsbeleid bleef ook nog in hoge mate economisch geïnspireerd<sup>547</sup>. Anderzijds slaagde de Commissie er wel in uitvoering te geven aan bepaalde in het Besluit vermelde beginselen in programma's in andere beleidsdomeinen, zoals landbouw en transport<sup>548</sup>. De Raad vaardigde bijvoorbeeld in 1965 een actie-

---

(539) H.P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, 1972, 942; N. BRÜHL, *o.c.*, 10.

(540) H.P. IPSEN, *o.c.*, 943.

(541) Rapport EP Sabatini, *PB. C.* 1963, 1338.

(542) T. KOOPMANS, *o.c.*, 3-811.

(543) *PB.* 1962, 1043.

(544) J. BROUWER, *o.c.*, 46.

(545) Aanbeveling van 29 september 1970, *PB. L.* 1970, 219/1.

(546) Zie *La formation professionnelle des jeunes dans les entreprises industrielles, artisanales et commerciales de la C.E.E.*, Commission of the EEC, Studies, Social Policy Series, No. 1, Brussels, 1963; Documents du Colloque sur la formation professionnelle, Brussel, Europese Commissie, Dienst voor Officiële Publikaties, Brussel, 1966.

(547) G. NEAVE, *o.c.*, 61.

(548) T. KOOPMANS, *o.c.*, 3-815.

programma uit voor een gemeenschappelijk beleid voor de beroepsopleiding in de landbouw<sup>549</sup>.

99. Een belangrijk probleem bij de uitvoering van het beleid inzake beroepsopleiding bleef de onduidelijkheid over de vraag of gemeenschappelijk gefinancierde programma's op artikel 128 en het tiende beginsel van het Beroepsopleidingsbesluit konden worden gebaseerd. Uit de zinsnede in het eerste beginsel dat activiteiten van de gemeenschapsinstellingen in het vooruitzicht stelde 'in het kader van het Verdrag' werd door sommigen afgeleid dat men voor het nemen van deze maatregelen -of alvast voor het nemen van bindende maatregelen- beroep zou moeten doen op een ander artikel dan 128, waarbij natuurlijk aan artikel 235 van het Verdrag werd gedacht<sup>550</sup>. In 1966 werd een voorstel van de Commissie voor maatregelen inzake beroepsopleiding ten behoeve van arbeiders in de Siciliaanse zwavelindustrie, waarvoor in gemeenschappelijke financiering voorzien was, door de Raad aanvaard, echter pas nadat de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag -artikel 128- door de Raad was gewijzigd in artikel 235 EEG-Verdrag<sup>551</sup>. Op deze manier gaf de Raad natuurlijk voeding aan de theorie dat gemeenschappelijke acties met gemeenschappelijke financiering niet konden worden gebaseerd op het tiende beginsel van het Beroepsopleidingsbesluit. Ook in 1966 vaardigde de Commissie een aanbeveling uit tot de Lid-Staten waarin de uitbouw van een beroepskeuze-voorlichting als gemeenschappelijk doel werd geformuleerd<sup>552</sup>. In het algemeen is de ervaring echter dat er weinig concrete gevolgen van het Beroepsopleidingsbesluit merkbaar waren in de Lid-Staten zelf<sup>553</sup>. Op institutioneel vlak is wel de oprichting van een Raadgevend Comité voor de Beroepsopleiding in december 1963 het vermelden waard<sup>554</sup>. Dit Comité, dat was samengesteld uit vertegenwoordigers van de regering en van de sociale partners van elke Lid-Staat, heeft als opdracht adviezen te formuleren over vragen van algemeen belang op het gebied van beroepsopleiding. In 1971 pas werden door de Raad de 'Algemene beleidslijnen voor de opstelling van een communautair actieprogramma op het gebied van de beroepsopleiding' aangenomen<sup>555</sup>.

100. De uitvoering van een Europees beroepsopleidingsbeleid kwam bijgevolg slechts traag op gang. In 1975 werd het Europees Centrum voor de Ontwikkeling van de Beroepsopleiding

---

(549) *Bull. EG* 1965/5, 39. Dit actieprogramma werd tevens op artikel 41 van het Verdrag gebaseerd, dat binnen het landbouwbeleid voorzag in een coördinering met wat op het gebied van de beroepsopleiding werd ondernomen, en ook de mogelijkheid van financiering van gemeenschappelijke projecten inhield.

(550) J. CURALL, *o.c.*, 3527; G. SCHINK, *o.c.*, 41.

(551) T. KOOPMANS, *o.c.*, 3- 816.

(552) Aanbeveling 66/424/EEG van de Commissie van 18 juli 1966 aan de Lid-staten tot de verdere uitbouw van de voorlichting bij de beroepskeuze, *PB. C.* 1966, 154/2815.

(553) G. SCHINK, *o.c.*, 41.

(554) Statuut 63/688/EEG van het Raadgevend Comité voor de Beroepsopleiding, *PB. C.* 1963, 30/90.

(555) *PB. C.* 1971, 81/5.

bij verordening opgericht<sup>556</sup>. Dit centrum heeft onder meer als taak te assisteren bij de uitwisseling van informatie en ervaringen op het gebied van beroepsopleiding. Het centrum verzamelt documentatie over de beroepsopleiding, en adviseert de Commissie bij haar activiteiten op dat terrein. De verordening waarbij het centrum is opgericht, heeft echter niet artikel 128, maar artikel 235 tot rechtsgrondslag. Hoewel er in 1970 een aanbeveling werd uitgevaardigd die op artikel 128 was gebaseerd, zou het inderdaad nog tot 1985 duren vooraleer de eerste duidelijk verbindende rechtshandeling artikel 128 als rechtsgrondslag zou krijgen: een beschikking over de beroepsgetuigschriften tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen<sup>557</sup>. Het belang van deze beschikking ligt niet alleen of op de eerste plaats hierin, dat het om een beschikking gaat, en dat men dus wel heeft durven kiezen voor een instrument uit artikel 189 EEG-Verdrag, maar tevens dat het volgens de aanhef zeer duidelijk om een rechtshandeling ter uitvoering van het beroepsopleidingsbesluit gaat<sup>558</sup>. Ondertussen heeft men wel nog een reeks resoluties en conclusies in verband met de beroepsopleiding uitgevaardigd. Vier daarvan waren, passend in het kader van de strijd tegen de enorme jeugdwerkloosheid in Europa, gewijd aan de problematiek van het vergemakkelijken van de overgang voor jongeren tussen school en beroepsleven<sup>559</sup>. Deze resoluties zijn niet gebaseerd op een artikel uit het Verdrag (ook niet op artikel 128), maar wel op het Verdrag in het algemeen. De eerste resolutie verwees wel naar het Beroepsopleidingsbesluit en naar het Actieprogramma inzake onderwijs uit 1976<sup>560</sup>, de volgende -die vooral een voortzetting van de bestaande maatregelen inhielden- naar dit actieprogramma en naar de voorgaande resoluties. Ze voorzien in de tenuitvoerlegging van een aantal modelprojecten, opstellen van verslagen, organisatie van studiebezoeken en bijeenkomsten, voorbereiding van statistische richtsnoeren en de uitbreiding van de bestaande informatiefaciliteiten. De resoluties worden wel uitgevaardigd in een gemengde formule, door de Raad en de ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen, een vorm die gehanteerd werd wanneer een materie geacht werd (net) buiten de marge van de gemeenschapsbevoegdheid te vallen. Bij één gelegenheid gaat het om een gecombineerde zitting

---

(556) Verordening 337/75/EEG van de Raad van 10 februari 1975 houdende de oprichting van een Europees Centrum voor de ontwikkeling van de Beroepsopleiding, *PB. L.* 1975, 39/1.

(557) Beschikking 85/368/EEG van 16 juli 1985, inzake de vergelijkbaarheid van de getuigschriften van vakbekwaamheid tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, *PB. L.* 1985, 199/56.

(558) Zie meer bepaald de eerste, zesde en negende overwegende van Beschikking 85/386/EEG, *hoger geciteerd*.

(559) Resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 13 december 1976 betreffende de maatregelen die moeten worden getroffen ter verbetering van de voorbereiding van jongeren op het arbeidsproces en ter vergemakkelijking van de overgang van de school naar het beroepsleven, *PB. C.* 308, van 30 december 1976; Resoluties met dezelfde titel van 15 januari 1980, *PB. C.* 23 van 30 januari 1980 en van 12 juli 1983, *PB. C.* 193 van 28 juli 1982; Conclusies van de gecombineerde zitting van de Raad (Arbeid en Sociale Zaken)/Raad en ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 3 juni 1983 van de overgang van jongeren van school naar volwassen beroepsleven, *Verklaringen inzake het Europees Onderwijsbeleid*, Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, juni 1987, 95-98; Resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 5 december 1985 houdende verlenging met één jaar van bepaalde maatregelen die zijn getroffen ter verbetering van de voorbereiding van jongeren op het arbeidsproces en ter vergemakkelijking van de overgang van school naar beroepsleven, *PB. C.* 328 van 18 december 1985.

(560) Cfr. *infra*, punt 3.4. (p. 115 e.v.).

van de Raad Arbeid en Sociale Zaken, en de gemengde formule van Raad en ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen<sup>561</sup>. De twee andere resoluties, die de alternerende opleiding voor jongeren<sup>562</sup> en de maatregelen inzake de beroepsopleiding op het gebied van de informatietechnologieën<sup>563</sup> betreffen, zijn wel resoluties van de Raad, maar ook zij zijn niet op een welbepaald verdragsartikel gebaseerd, maar enkel op het Verdrag in het algemeen. Ook deze resoluties blijven beperkt tot het geven van een aantal richtsnoeren, zowel voor de Lid-Staten als voor de Gemeenschap. In het algemeen kan men zeggen dat van het beroepsopleidingsbesluit, of van het communautair beroepsopleidingsbeleid in het algemeen, nauwelijks iets te merken is geweest op het terrein<sup>564</sup>. Ook lijkt niets erop te wijzen dat het beroepsopleidingsbeleid van de Lid-Staten gedurende de bijna vier decennia sinds het beroepsopleidingsbesluit, naar elkaar is toegegroeid.

### 3. VAN DE EERSTE RESOLUTIES TOT EEN ACTIEPROGRAMMA VOOR ONDERWIJS

#### 3.1. AANLOOP

101. De eerste stappen naar een Europese samenwerking inzake onderwijs werden bevorderd door nieuwe inzichten die opgeld maakten in het beroepsopleidingsbeleid. Waar in het eerste decennium de nadruk in dit beleid vooral had gelegen op het herscholen en het zich heroriënteren van arbeiders naar nieuwe industriële sectoren, komt er bij het begin van de zeventiger jaren meer aandacht voor de initiële beroepsopleiding, onder meer vanuit de noodzaak om die meer af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt<sup>565</sup>. Van de initiële beroepsopleiding is de stap naar het algemeen onderwijs niet zeer groot meer. Wanneer in de zomer van 1971 de algemene beleidslijnen voor de opstelling van een communautair actieprogramma op het gebied van de beroepsopleiding<sup>566</sup> worden uitgevaardigd, vermeldt de motivering dat men zich werkelijk bewust is geworden van de samenhang tussen onderwijs en economie. De tijd was duidelijk rijp om onderwijs ook officieel als een aangelegenheid van gemeenschapsbe-

---

(561) Conclusies van de gecombineerde zitting van de Raad (Arbeid en Sociale Zaken)/Raad en ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 3 juni 1983 van de overgang van jongeren van school naar volwassen beroepsleven, *Verklaringen inzake het Europees Onderwijsbeleid*, Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, juni 1987, 95-98.

(562) Resolutie van de Raad van 18 december 1979 betreffende de alternerende opleiding voor jongeren, *PB. C.* 1 van 3 januari 1980.

(563) Resolutie van de Raad van 2 juni 1983 betreffende de maatregelen inzake de beroepsopleiding op het gebied van de informatietechnologieën, *PB. C.*

(564) B. DE WITTE, *Pre-advies*, 16.

(565) J. BROUWER, *o.c.*, 46.

(566) Algemene beleidslijnen voor de opstelling van een communautair actieprogramma op het gebied van de beroepsopleiding, *PB. C.* 12 augustus 1971, 81/5.

lang te gaan beschouwen<sup>567</sup>. Klaarblijkelijk deelden de ministers van onderwijs van de Lid-Staten deze mening, want in november van datzelfde jaar kwamen zij voor het eerst samen. Aangezien er in het Verdrag niet werd voorzien in een bevoegdheid inzake onderwijs, diende men een niet-communautaire formule te zoeken om het resultaat van een dergelijk treffen vorm te geven. De ministers van onderwijs van de Lid-Staten kwamen derhalve intergouvernementeel samen 'in het kader van de Raad', en niet 'als de Raad'<sup>568</sup>. Hun treffen leidde tot een resolutie betreffende de samenwerking op onderwijsgebied<sup>569</sup>. De vrij summiere resolutie stelde als einddoel van een dergelijke samenwerking nogal vaag "*de definitie van een Europees cultuurmodel in samenhang met de Europese integratie*" in het vooruitzicht<sup>570</sup>. Hiervoor diende luidens de resolutie eerst een kader te worden uitgewerkt, waarbinnen het doel kon worden bereikt op een wijze die voldoende soepel was om de nodige banden met de Gemeenschap te leggen als alle mogelijkheden tot samenwerking met andere Europese staten open te laten. De conclusies van de resolutie komen hierop neer dat een groep deskundigen, met daarbij ook de Commissie, wordt aangesteld, die onder meer nagaat of een Europees Centrum voor Onderwijsontwikkeling zou moeten worden opgericht, welke taken dit centrum zou kunnen hebben, en hoe de organisatie, werking en financiering van dit centrum er zou dienen uit te zien. Belangrijk is ook dat de deskundigen moesten nagaan welke betrekkingen met de Europese Gemeenschap zouden kunnen worden onderhouden en op welke grondslagen de onderwijssamenwerking zou kunnen berusten. Zelf vermeldden de ministers in de tweede overwegende dat ze de samenwerking inzake onderwijs beschouwen als een aanvulling op de acties inzake het recht van vestiging en de beroepsopleiding, waarmee ze het onderwijsbeleid in verband brengen met terreinen waarop de Gemeenschap wel bevoegd is. In het algemeen werd gevraagd om voorstellen te doen voor andere middelen om te komen tot een actieve samenwerking op onderwijsgebied.

102. Deze eerste officiële uiting van interesse in onderwijssamenwerking<sup>571</sup> werd genomen onder de vorm van een intergouvernementele resolutie. Haar rechtskarakter is enigszins dubbelzinnig. Het is immers een handeling van volkenrechtelijke oorsprong, en als dusdanig was ze zelfs niet aan de voorwaarden van artikel 235 EEG-Verdrag gebonden<sup>572</sup>. De relatieve waarde van deze wilsuiting komt extra tot uiting als we zien dat deze eerste resolutie oorspronkelijk zelfs niet in het deel Mededelingen van het Publicatieblad verscheen. Pas veel la-

---

(567) G. NEAVE, *o.c.*, 6-7.

(568) J. SHAW, *o.c.*, 560.

(569) Resolutie van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 16 november 1971 betreffende de samenwerking op onderwijsgebied, *Verklaringen inzake het Europees Onderwijsbeleid*, Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, Luxemburg, bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1988, 11.

(570) *Ibidem*.

(571) G. NEAVE, *o.c.*, 6.

(572) N. BRÜHL, *Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Schweiz*, Zürich/Bern, Schulthess/Stämpfli, 1992, 20.

ter werd ze opgenomen in een verzameling van de 'verklaringen' op onderwijsgebied<sup>573</sup>. In het algemeen maakt de rechtsleer echter geen bezwaar tegen dergelijke vrijwillige wilsvorming buiten het Verdrag, op voorwaarde dat ze de integratie bevordert<sup>574</sup>. Men kan inderdaad van deze resolutie zeggen dat ze het fundament heeft gelegd voor de totstandkoming van een Europees onderwijsbeleid. Naast de erkenning van het bestaan van een gemeenschappelijke onderwijsproblematiek, geeft de resolutie de (politieke) wil weer om een Europese samenwerking ter zake tot stand te brengen. Tegelijkertijd reeds toestaan dat op het communautaire vlak naar oplossingen voor deze problemen werd gezocht, was wellicht op dat moment nog te hoog gegrepen, maar ten minste in het Europees Parlement werd deze resolutie begrepen als een principiële stap naar de communautarisering van het onderwijsbeleid<sup>575</sup>.

### 3.2. HET RAPPORT JANNE

103. Nog vooraleer de eerste groep van deskundigen tot een eindconclusie was gekomen, werd door de Commissie -die voor zichzelf een verantwoordelijkheid bij de uitbouw van een Europees onderwijsbeleid zag weggelegd- een beroep gedaan op de voormalige Belgische minister van onderwijs, professor Henri Janne, om de eerste beginselen van een Europees onderwijsbeleid te helpen formuleren<sup>576</sup>. Het 'Rapport Janne', dat de samenvatting bevatte van discussies tussen een 35-tal experts in de materie, vertrok van de premisse dat er een onomkeerbaar besef was gegroeid dat onderwijs als een aangelegenheid van Europees belang diende te worden erkend<sup>577</sup>. Uitgaande van deze stelling probeert het een kader te schetsen waarbinnen een Europees onderwijsbeleid zich zou kunnen ontwikkelen. Het uitgangspunt was dat de bepalingen in het Verdrag die een verband met onderwijs vertoonden, te verspreid en fragmentair waren om een coherente aanpak van het onderwijsbeleid toe te laten. Een allesomvattende concept, waarbij onderwijs een plaats krijgt binnen een economisch, wetenschappelijk en cultureel beleid, wordt aanbevolen<sup>578</sup>. De algemene beleidsopzet zou zich moeten baseren op de reeds door verdragsbepalingen bestreken materies. Voor concrete acties zou de voorkeur moeten uitgaan naar weinig gestructureerde en niet verzadigde terreinen, de

---

(573) *Verklaringen inzake het Europees Onderwijsbeleid, hoger geciteerd*. In deze bundel verklaringen werd daarnaast ook Europeesrechtelijke *hard law* opgenomen, zoals bijvoorbeeld de richtlijn betreffende het onderwijs aan kinderen van migrerend werknemers: Richtlijn van de Raad van 25 juli 1977 (486/77/EEG) inzake het onderwijs aan kinderen van migrerend werknemers, *PB. L.* 1977, 199/32.

(574) W. HIERMAIER, "Der Einfluss der Europäischen Gemeinschaft auf das Deutsche Bildungswesen" in R. BIRK, A. DITTMANN en M. ERHARDT, *Festschrift für T. Oppermann*, Stuttgart, München, Hannover, 1981, 100. N. BRÜHL, *o.c.*, 21 is zelfs van mening dat op grond van deze resoluties de Gemeenschap eventueel ook uitgaven zou moeten kunnen doen, voor zover de maatregelen in kwestie "Gemeinschaftsnützlichkeit" inhouden.

(575) Verslag Schuyt, Zittingsdoc. EP, 1971-72, doc.232/71, 70-71.

(576) *Bull. EG Supplement 10/73*, "Een communautair onderwijsbeleid", 5 (Hierna genoemd: *Rapport Janne*).

(577) *Rapport Janne, hoger geciteerd*, 9.

(578) *Rapport Janne, hoger geciteerd*, 54.

zogenaamde '*emerging fields*', zoals volwassenvorming of nieuwe onderwijstechnieken. Als mogelijke actieterreinen voor de Gemeenschap onderscheidt het rapport de invoering van een Europese dimensie in het onderwijs, de bevordering van talenkennis, de uitwisseling en gelijkwaardigheid van diploma's, samenwerking tussen en oprichting van consortia van universiteiten, permanente vorming en tenslotte massamedia en nieuwe onderwijstechnieken. Tevens wordt er voorzichtig gepleit voor de uitvaardiging van een 'Europees handvest voor het onderwijs' waarin het gehele denken op onderwijsterrein op het Europese continent zou kunnen worden samengevat.

104. Het rapport Janne is niet vrij van dubbelzinnigheid. Zo wordt herhaaldelijk benadrukt dat de nationale onderwijsstructuren en -tradities volledig gerespecteerd moeten worden, maar in een zelfde adem wordt toch ook steeds gesteld dat de nodige harmonisatie moet bevorderd worden<sup>579</sup>. Deze ambivalente formuleringen dienden wellicht om de tegenstellingen tussen de experts te overbruggen. Zo bestonden er zeer uiteenlopende gezichtspunten wat betreft de taken die door de Gemeenschap moeten worden opgenomen: terwijl sommigen expliciet pleitten voor een allesomvattend beleid met harmonisatie, en anderen een beleid op enkele bijzondere punten, waren bepaalde experts voorstander van een beleid gericht op uitwisseling en nog anderen dan weer van een beleid gericht op het onderwijzend personeel<sup>580</sup>. In elk geval kan het beleid van de Gemeenschap volgens het rapport slechts een aanvullende functie ten aanzien van het nationale beleid hebben, met ruimte voor spontane of met de nodige voorzichtigheid gestimuleerde effecten van een voortschrijdende harmonisatie<sup>581</sup>.

105. Het rapport Janne ging niet uit van een gemeenschapsorgaan, en het vormt dan ook geen formele gemeenschapshandeling. Anderzijds mag worden aangenomen dat de Commissie, in wiens opdracht het rapport werd opgesteld, door het leveren van informatie en door de formulering van haar opdracht tot op zekere hoogte de uitkomst van het rapport mee heeft bepaald<sup>582</sup>. Ook de integrale publicatie van het rapport in het Bulletin van de Gemeenschappen, heeft ertoe geleid dat het document wordt beschouwd als de eerste 'blueprint for action' van een Europees onderwijsbeleid, en in de rechtsleer wordt er dan ook als zodanig naar verwezen<sup>583</sup>. Het heeft op de eerste plaats de verdienste de intellectuele discussie over het onderwerp Europese onderwijssamenwerking gestimuleerd te hebben, en aldus te hebben meegewerkt aan het afbreken van het taboe dat rond dit onderwerp bestond<sup>584</sup>. Het belang van het

---

(579) *Rapport Janne*, hoger geciteerd, 55. Vgl. G. SCHINK, *o.c.*, 47.

(580) *Rapport Janne*, hoger geciteerd, 26.

(581) *Rapport Janne*, hoger geciteerd, 55.

(582) G. SCHINK, *o.c.*, 47

(583) R. GWYN, "Towards a European policy for initial teacher education", *Eur. J. Educ.* 1979, 362; J.A. MCMAHON, *Education and Culture in European Community Law*, Londen, Athlone Press, 1995, 4-6; G. NEAVE, *o.c.*, 7-8; G. SCHINK, *o.c.*, 44-47; J. FIELD, *o.c.*, 30..

(584) G. NEAVE, *o.c.*, 8.



rapport ligt verder vooral in het feit dat voor het eerst expliciet voor een bevoegdheid van een supranationaal orgaan op onderwijsgebied werd gepleit. Door politieke problemen te inventariseren en tegelijkertijd oplossingsstrategieën voor te stellen, werd geprobeerd bepaalde sectoren uit de nationale context los te weken, wat toeliet een gemeenschappelijk ingrijpen voor te stellen<sup>585</sup>.

### 3.3. VAN HET DAHRENDORF-MEMORANDUM NAAR DE TWEEDE RESOLUTIE INZAKE ONDERWIJSSAMENWERKING

106. De toenemende interesse van de Commissie voor onderwijssamenwerking weerspiegelde zich ook in de organisatie van haar eigen diensten. In 1973 werd beslist onderwijs, samen met onderzoek en wetenschapsbeleid in een apart directoraat-generaal XII onder te brengen, met aan het hoofd Ralf Dahrendorf, de eerste commissaris die officieel onderwijs in zijn portefeuille kreeg. Het rapport Janne had in de sommige Lid-Staten weerstanden uitgelokt<sup>586</sup>. Vooral de pas tot de Gemeenschap toegetreden staten Ierland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk hadden sterke bedenkingen geuit, en meerdere Lid-Staten, waaronder met name Frankrijk, hadden laten weten tegen een supranationale bevoegdheid voor onderwijs te zijn<sup>587</sup>. Ook Duitse beleidsverantwoordelijken vreesden de 'nachtmerrie' van de harmonisering<sup>588</sup>. In het zogenaamde 'Dahrendorf-Memorandum', een persoonlijke mededeling waarin de commissaris de Commissie een werkprogramma voorlegde, werd het Europees onderwijsbeleid weliswaar omschreven als "*een integraal deel van de ontwikkeling van de Gemeenschap*" maar werd harmonisering als "*ongewenst en onrealistisch*" afgewezen<sup>589</sup>. Dahrendorf voegde er anderzijds wel aan toe dat nationale hervormingsplannen in het onderwijs de verschillen tussen de onderwijssystemen van de Lid-Staten niet nog mochten vergroten. De werkzaamheden van de Commissie in het verlengde van het Memorandum leidden tot een mededeling van de Commissie aan de Raad getiteld 'Onderwijs in de Europese Gemeenschap'<sup>590</sup>. De Commissie stelde hierin een samenwerkingsstrategie voor met als doel een uitwisseling van ervaringen en informatie. De keuze voor coördinatie en overtuiging als beleidsinstrumenten wijzen op een 'terugkeer' naar intergouvernementele en interinstitutionele samenwerking als beleidsoptie<sup>591</sup>. Ook qua inhoud is de mededeling minder ambitieus dan het rapport Janne. Nieuwe technologieën, massamedia en permanente vorming vallen weg als terreinen waarop

---

(585) G. SCHINK, *o.c.*, 47.

(586) K.-J. MAASS, *Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn, 1987, 10.

(587) G. SCHINK, *o.c.*, 48.

(588) A. LIPSMAYER, "Situation und Probleme der Berufsausbildung in Europa", *RdJB* 1980, 412.

(589) *Bull. EG* 1973/5, 2237-2241.

(590) *Bull. EG* Suppl. 3/74.

(591) G. SCHINK, *o.c.*, 48.

de Gemeenschap actief wil zijn. Daarentegen worden aspecten van het vrij verkeer van werknemers, waarvoor reeds talrijke op het Verdrag gegronde maatregelen genomen waren, in het onderwijsbeleid geïntegreerd, vooral wat het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers betrof. De voorgestelde oplossingen, zoals speciale maatregelen om de integratie van deze kinderen te bevorderen, met in het bijzonder maatregelen inzake taalonderwijs, konden reeds op instemming van de ministers van onderwijs rekenen<sup>592</sup>. Nieuw was wel dat men voor deze problematiek pilootprojecten zou opzetten, die door het Europees Sociaal Fonds zouden dienen te worden gefinancierd<sup>593</sup>. Een ander actieterrein betrof het verbeteren van de mogelijkheden tot academische mobiliteit in de ruime zin. Problemen die mobiliteit hinderen houden verband met de toegang tot het (hoger) onderwijs, maar ook met de equivalentie van diploma's en studieperiodes. Pilootprojecten zouden moeten toelaten voldoende informatie te vergaren om als basis te dienen voor toekomstige acties<sup>594</sup>. Als laatste actieterrein werd het bevorderen van een Europese dimensie in het onderwijs voorgesteld. Onder deze Europese dimensie werd een breed scala van maatregelen verstaan, zoals het bevorderen van het vreemde talenonderwijs, het promoten van Europa en de Gemeenschap als studieobject, het bevorderen van de samenwerking tussen instellingen van hoger onderwijs, en de oprichting van Europese scholen<sup>595</sup>.

107. Als gevolg van deze mededeling van de Commissie, vaardigden de Ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, op 6 juni 1974 op hun beurt opnieuw een resolutie uit betreffende de samenwerking op onderwijsgebied<sup>596</sup>. In deze resolutie wordt de noodzaak bevestigd om op onderwijsgebied een Europese samenwerking tot stand te brengen, evenals de wil van de Lid-Staten om deze samenwerking geleidelijk te verwezenlijken. Dit is belangrijk omdat het ruimte liet voor verdere onderhandelingen<sup>597</sup>. De resolutie bepaalt vervolgens op welke principes de samenwerking zal stoelen. De ministers van onderwijs waren van oordeel dat de samenwerking op onderwijsgebied tegelijkertijd in overeenstemming diende te zijn met een geleidelijke harmonisatie van het economische en sociale beleid in de Gemeenschap én moest beantwoorden aan de specifieke doelstellingen en belangen van het onderwijs. Bepaald wordt verder dat het onderwijs in geen geval mag worden beschouwd als enkel een onderdeel van het economisch leven, en dat de samenwerking op onderwijsgebied dient te geschieden met inachtneming van de tradities van elk land en van de verscheidenheid van het

---

(592) *Bull. EG* Suppl. 4/74, 11-12.

(593) Zie bijvoorbeeld *PB. C.* 14 mei 1980 119/8 betreffende richtsnoeren voor het beheer van het Europees Sociaal Fonds: "prioriteit word verleend aan modelprojecten die (o.m.) gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van de opleiding, en met name deze polyvalent maken" (punt 4.3.).

(594) *Bull. EG*, suppl. 4/74, 8-10.

(595) *Bull. EG*, suppl. 4/74, 12-15.

(596) Resolutie van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 6 juni 1974, betreffende de samenwerking op onderwijsgebied, *PB. C.* 1974, 98.

(597) G. NEAVE, *o.c.*, 9.

onderwijsbeleid en de onderwijsstelsels. Harmonisering van de onderwijsstelsels of van het onderwijsbeleid mag dan ook niet als een doel op zichzelf beschouwd worden. De resolutie ziet het actieterrein van de Gemeenschap inzake onderwijs ook beperkter dan het rapport Janne of zelfs de mededeling van de Commissie, en duidt zeven prioritaire actieterrinen aan: vormingsmogelijkheden voor migranten en hun familie (ook voor dezen die uit een niet-Lid-Staat komen), verbetering van de aansluiting tussen onderwijsstelsels in Europa, het bijeenbrengen van documentatie, het intensiveren van de samenwerking tussen instellingen van hoger onderwijs, verbetering van de mogelijkheden inzake academische erkenning van diploma's en studietijdvakken, het bevorderen van de mobiliteit van de onderwijsparticipanten (studenten zowel als docenten) door het opheffen van administratieve en sociale belemmeringen, alsmede door het bevorderen van het vreemde talenonderwijs, scheppen van gelijke kansen op volledige toegang tot alle vormen van onderwijs. De samenwerking, zo wordt nog bepaald, mag geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van de instellingen van de Gemeenschap. De resolutie was ook deze keer, net zoals in 1971, intergouvernementeel van aard<sup>598</sup>. Het uitwerken van de details van een Europees actieprogramma inzake de samenwerking op onderwijsgebied werd opgedragen aan een ad hoc onderwijscomité, bestaande uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten en van de Commissie.

### 3.4. HET ACTIEPROGRAMMA INZAKE ONDERWIJS

#### 3.4.1. HET ACTIEPROGRAMMA

108. Ondertussen kwamen ook vanuit andere gemeenschapsorganen signalen dat onderwijs als een aangelegenheid van gemeenschapsbelang moest worden beschouwd, en dat bijgevolg een kader voor samenwerking noodzakelijk was<sup>599</sup>. Op 9 februari 1976 werd tenslotte een, op een voorstel van het *ad hoc* onderwijscomité gebaseerde resolutie uitgevaardigd, waarin een communautair actieprogramma voor de samenwerking op onderwijsgebied werd vastgelegd<sup>600</sup>. Tussen het eerste treffen van de ministers van onderwijs, waarin de noodzaak van de samenwerking op onderwijsgebied werd vastgesteld, en de uiteindelijke aanneming van een resolutie waarin de basis van die samenwerking werd vastgelegd, lagen niet minder dan vijf jaren. Waar er relatief eenvoudig een overeenstemming kon worden bereikt over de materies die in onderwijs samenwerking behoeften, bleef het schier onmogelijk te bepalen of en in welke mate aan gemeenschapsorganen een zekere mate van beslissingsrecht in onderwijsma-

---

(598) J. FIELD, *o.c.*, 31.

(599) Zie PB. C. 1975, 213/2 (Europees Parlement) en PB. C. 1975, 239/14 (ECOSOC).

(600) Resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 9 februari 1976, houdende een actieprogramma inzake onderwijs, PB. C. 1976, 38/1.

teries moest worden toegekend<sup>601</sup>. De vraag naar de handelingsbevoegdheid van gemeenschapsorganen in onderwijsmateries zou overigens nog jarenlang de discussie blijven beheersen.

109. In tegenstelling tot de eerste twee resoluties, was de resolutie over het actieprogramma niet meer intergouvernementeel, maar gemengd: ze ging uit van de Raad én de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen. Het gemengde karakter van de resolutie vindt zijn verklaring in de overtuiging dat bepaalde acties die in het programma vooropgesteld worden, door de Gemeenschap konden worden uitgevoerd, maar dat andere acties echter aan de Lid-Staten voorbehouden bleven. Het actieprogramma bepaalde de doelstellingen van het Europees onderwijsbeleid, terwijl het ook de mechanismen van controle en uitvoering vastlegde. Een duidelijke verdeling van de bevoegdheden vindt men er echter niet in. In de praktijk wordt het bevoegdheidsprobleem pragmatisch opgelost door voor elk actieterrein een aantal initiatieven in het vooruitzicht te stellen van zowel de Lid-Staten als van de Gemeenschap zelf. Onderwijs wordt aldus een domein van 'gedeelde verantwoordelijkheid'<sup>602</sup>. In het algemeen komt het aan de Lid-Staten toe zich met initiatieven inzake toenadering en wederzijdse erkenning bezig te houden, terwijl de rol van de Commissie vooral beperkt blijft tot het organiseren van conferenties en het opzetten en uitvoeren van studies en onderzoeken. Een voorbeeld hiervan vormt het actiegebied 'vreemde talen onderwijs'. Het actieprogramma bepaalt dat elke leerling de mogelijkheid moet worden geboden om minstens één andere taal te leren. Om deze doelstellingen te verwezenlijken, wordt in maatregelen voorzien op twee verschillende niveaus. Aan de Gemeenschap komt het toepassing om het onderzoek naar methoden van vreemde talenonderwijs te verzamelen en te analyseren, terwijl de Lid-Staten de organisatie van langdurige buitenlandse verblijven van taalleerkrachten op zich dienden te nemen<sup>603</sup>.

110. In totaal voorziet het programma in 6 actieterreinen met in totaal 22 acties. Als eerste en meest in het oog springende actie geldt die in verband met betere opvang van kinderen van migrerende werknemers. Anders dan in de algemene maatregelen inzake vrij werknemersverkeer, gelden de in het actieprogramma voorgestelde maatregelen ook ten behoeve van kinderen van werknemers uit niet-Lid-Staten. Een tweede actieterrein werd 'de verbetering van de overeenkomsten tussen de onderwijssystemen in Europa'. Informatie-uitwisseling vormt een afzonderlijk derde actieterrein, naast bevorderen van de samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs, en vreemde talenonderwijs, die ook elk afzonderlijk als actieterrein naar voren worden geschoven. Als laatste terrein geldt tenslotte de gelijke kansen bij de toegang tot alle vormen van onderwijs. Sommige voorziene maatregelen waren van onbepaalde

---

(601) G. SCHINK, *o.c.*, 49.

(602) J.A. MCMAHON, *o.c.*, 11.

(603) G. NEAVE, *o.c.*, 11.

duur, wat in het bijzonder door de Commissie als een verwezenlijking werd beschouwd<sup>604</sup>. In het actieprogramma betreffende de samenwerking op onderwijsgebied werden de klijtlijnen getrokken voor het eerste decennium van het Europese onderwijsbeleid. En het zou voor jaren de basis van samenwerking op onderwijsgebied in Europa vormen. Tal van modelprojecten, studies en seminars werden op basis van dit actieprogramma uitgevoerd. Vele daarvan kregen een financiering door middelen van het Europees Sociaal Fonds<sup>605</sup> en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling<sup>606</sup>, wat meteen ook een grote verwevenheid met het communautair sociaal en tewerkstellingsbeleid impliceerde<sup>607</sup>. Ook vele jaren later wordt nog steeds ter verantwoording naar het actieprogramma verwezen wanneer een maatregel betreffende onderwijs wordt uitgevaardigd<sup>608</sup>.

### 3.4.2. HET ONDERWIJSCOMITÉ

111. De resolutie van 1976 bevatte niet alleen het actieprogramma, maar institutionaliseerde eveneens het onderwijscomité, dat tot dan op een *ad hoc* basis had gefunctioneerd, en kende het zelfs een centrale rol toe in het ontluikende Europese onderwijsbeleid<sup>609</sup>. Ook al kende de Gemeenschap dan een eigen plaats toe aan onderwijs in haar administratie, uit de organisatie van de besluitvorming ter zake blijkt nog maar eens welke bijzondere plaats dit domein innam in het geheel van de communautaire beleidsdomeinen. Het onderwijscomité kan als een emanatie worden gezien van de gedeelde verantwoordelijkheid die Lid-Staten en Gemeenschap in het kader van de Europese onderwijssamenwerking op zich namen, en daardoor nam het een unieke plaats in binnen de gemeenschapsstructuren. In tegenstelling tot andere comités die over de implementatie van een gemeenschappelijke politiek moeten waken, en die comités van de Commissie zijn, is het onderwijscomité veeleer een comité van de Raad. Het is gemengd samengesteld, enerzijds uit nationale delegaties, die door de nationale ministeries bevoegd voor onderwijs werden aangeduid, en anderzijds uit vertegenwoordigers van de Commissie. Het voorzitterschap van het onderwijscomité berust echter niet bij de Commissie, zo-

---

(604) G. SCHINK, *o.c.*, 50.

(605) Voor een overzicht van de acties van het Europees Sociaal Fonds in het kader van de beroepsopleiding zie A. MOSCHONAS, *Education and Training in the European Union*, Aldershot e.a., Ashgate, 1997, 51-55. Zie voor de taken van het Europees Sociaal Fonds nu Besluit van de Raad van 17 oktober 1983 betreffende de taken van het Europees Sociaal Fonds, *P.B. L.* 1983, 289/38. Verordening 1784/99/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds, *P.B. L.* 1999, 213/5. Zie ook F. CELIMENE, "La réforme de l'action des fonds structurels européens", *A.J.D.A.* 1991, 251-266 en F. VANDAMME, "The revised European Social Fund and action to combat unemployment in the European Community", *I.L.R.* 1984, 167-181.

(606) Voor een overzicht zie "Algemeen verslag van het Onderwijscomité waarover inhoudelijk door de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, tijdens hun zitting op 27 juni 1980 overeenstemming is bereikt", *hoger geciteerd*.

(607) J. SHAW, *o.c.*, 461.

(608) Zie bv. Besluit van de Raad van 15 juni 1987 tot vaststelling van een communautair actieprogramma voor de mobiliteit van studenten (Erasmus), *P.B. L.* 15 juni 1987, 166/20, 3<sup>de</sup> overwegende.

(609) Punt II, 1 van de resolutie van 9 februari 1976, *hoger geciteerd*. Zie ook J. SHAW, *o.c.*, 461.

als in andere comités gebruikelijk is, maar wordt bij toerbeurt waargenomen door de Lid-Staat die op dat ogenblik ook de Raad van ministers voorziet. Zijn secretariaat hangt eveneens af van het secretariaat van de Raad. De functie van het comité was duidelijk om de vrijwilligheid te benadrukken die aan de samenwerking inzake onderwijs, die op dat moment formeel zeker nog buiten het Verdrag bleef, ten grondslag lag. Ten opzichte van het Comité is de rol van de Commissie enigszins ambivalent: enerzijds is haar rol beperkt tot het aanbrengen van voorstellen, maar anderzijds is zij verantwoordelijk voor de uitvoering van acties op communautair niveau. Daarnaast beheert de Commissie ook het communautair onderwijsbudget. Daarin, evenals voor het aanstellen van experts, het uitbesteden van studies, of het toekennen van studiebeurzen, bezit de Commissie volledige autonomie ten aanzien van het Onderwijscomité<sup>610</sup>. Het onderwijscomité zelf brengt verslag uit aan de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen<sup>611</sup>. Het Onderwijscomité is op de eerste plaats verantwoordelijk voor de coördinatie en opvolging van de uitvoering van het actieprogramma, maar houdt zich verder bezig met de voorbereiding van de vergaderingen van de ministers van Onderwijs en de Raad, en eventueel, het formuleren van voorstellen voor verdere actie op het gebied van onderwijs<sup>612</sup>. In de praktijk is het echter wel vaak de Commissie geweest die zich heeft opgeworpen als de echte beleidsmaker, terwijl het wel nog steeds het Onderwijscomité was dat het verslag aan de Raad over de bereikte resultaten uitbracht.

#### 4. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN

112. Tijdens de eerste jaren van het bestaan van de Gemeenschap is er geen sprake van de verdeling van de taken inzake onderwijs tussen de Lid-Staten en de Gemeenschap. Onderwijs werd beschouwd als een bevoegdheid die exclusief aan de Lid-Staten toekwam, en voor de Gemeenschap was geen enkele rol weggelegd, zodat vragen inzake subsidiariteit ook niet aan de orde waren. De eerste officiële uiting van samenwerking tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap -als Lid-Staten- nam de vorm aan van een klassiek verdrag, namelijk het verdrag tot oprichting van de Europese scholen. Dit kan verklaard worden door het feit dat de Gemeenschap op dat ogenblik een exclusief economische Gemeenschap was, en er in het Verdrag geen enkele rechtsbasis rechtstreeks in initiatieven inzake onderwijs voorzag. Toch is het ook een teken van de grote koudwatervrees van de Lid-Staten om de organisatie van onderwijs aan een supranationale instelling toe te vertrouwen. Het was immers perfect mogelijk geweest om de oprichting van de Europese school te baseren op artikel 235 EEG-Verdrag, dat in de mogelijkheid voorziet om met eenstemmigheid maatregelen goed te keuren die noodzakelijk zijn om in het kader van de gemeenschappelijke markt een doelstelling van het Verdrag

---

(610) Comité de l'Education: modalités de fonctionnement, Document T/136/76/(FR), 16 februari 1976, 5.

(611) *Council note on the Education Committee*, Document R/2723/75 (EN 118), 6 november 1975.

(612) Vgl. H. MÜLLER-SOLGER, "Die Bildungspolitische Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft in Europa", *Zeitschrift für Pädagogik* 1990, 815.

te verwezenlijken zonder dat het Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheid voorziet. Men had de Europese scholen wellicht bij verordening kunnen oprichten, omdat de noodzakelijkheid van dit soort instelling voor het goed functioneren van de (administratie van) de gemeenschappelijke markt onbetwist was, en het Verdrag zelf verder niet in de nodige bevoegdheden voorzag. De aversie van de Lid-Staten tegen een door de Gemeenschap 'georganiseerd' onderwijs blijkt tevens bij de oprichting van het Europees Universitair Instituut, waarbij opnieuw voor een verdrag gekozen werd. In dit geval is dit nog des te opmerkelijker, omdat er wel degelijk een verdragsbepaling bestond, die in de mogelijkheid van oprichting van een instelling van universitair niveau voorzag. De Lid-Staten blijken uitzonderlijk gehecht te zijn aan het kunnen bepalen van de *inhoud* van het onderwijs. Het standpunt van de Lid-Staten bij het begin van de jaren '70 is duidelijk dat er eventueel een communautaire bevoegdheid *inzake* onderwijs kon ontwikkelen, ze waren in geen geval geneigd een communautaire *onderwijsbevoegdheid* te aanvaarden. De recente aanpassing van het statuut van de Europese scholen bevestigt deze opvatting: het was weliswaar niet langer realistisch de Gemeenschap, die twee derden van de begroting van de Europese scholen voor haar rekening neemt, buiten de structuur van de Europese scholen te houden, de scholen dan maar overdragen aan de Gemeenschappen er een instelling met communautair karakter van maken, zat er ook deze keer niet in. Ook uit de mislukte poging om het Europees Universitair Instituut binnen het communautaire kader onder te brengen onthouden we dat de Lid-Staten, en dan op de eerste plaats Frankrijk, zelfs wanneer ze de internationalisering van het onderwijs genegen zijn, zelf de contouren van de samenwerking willen bepalen en de controle erover willen behouden.

113. Het eerste communautaire of supranationale element in het onderwijsbeleid was echter reeds opgedoken in 1963 met de aanneming van het Beroepsopleidingsbesluit. Hoewel dit besluit door de Lid-Staten zeker niet als een aanzet tot een onderwijsbeleid werd gepercipieerd, zijn alle fundamentele opties en tegelijk ook alle problemen die de discussie omtrent de ontwikkeling van een Europees onderwijsbeleid de volgende decennia gaan domineren, ten volle aanwezig. Problemen als de onvoldoende rechtsbasis, de onduidelijkheid omtrent het bindend karakter van besluit, de discussie over de mogelijkheid om programma's met financiële implicaties op dit besluit te baseren en dergelijke, keren terug in de discussies omtrent het communautair onderwijsbeleid tot diep in de jaren '80. Ook ten aanzien van de rol die de Gemeenschap in het beleid kan of mag spelen, kiest het Beroepsopleidingsbesluit duidelijk voor een aanvullende -'subsidiare'- rol van het gemeenschapsinitiatief, waarbij de Lid-Staten verantwoordelijk zijn voor de concrete tenuitvoerlegging van het beleid, terwijl de Gemeenschap zich vooral bezighoudt met verzamelen en verspreiden van gegevens en het laten uitvoeren van studies. Zelfs qua inhoudelijke opties sluit dit besluit op verscheidene punten naadloos aan bij de fundamentele uitgangspunten die het onderwijsbeleid later zullen leiden. Het enige belangrijke verschilpunt vormt het feit dat de mogelijkheid van harmonisatie van opleidingen nog niet wordt afgewezen. Op dat moment gaat men er inderdaad van uit dat vrij verkeer -van personen zowel als van goederen- geharmoniseerde regelgeving vereist. Men is nog ver van

het erkenningsdenken verwijderd dat eind jaren '70 en vooral in de jaren '80 opgeld zou maken

114. De gekozen handelingsvorm -een besluit *sui generis*- zou later typisch worden voor het optreden van de Gemeenschap in de delicate onderwijsmaterie. Het feit dat gekozen werd voor de vastlegging van de algemene beginselen in een besluit, een handelingsvorm die niet behoort tot de catalogus van artikel 189 van het EEG-Verdrag, bracht met zich mee dat er enige onduidelijkheid bestond omtrent de draagwijdte en het bindend karakter ervan. De onduidelijkheid die aldus gecreëerd werd, was wellicht voor een deel bewust: de Raad vermeed aldus een klare uitspraak over de draagwijdte van artikel 128 en van het Beroepsopleidingsbesluit, en van het bindend karakter van dit laatste. Voor de uitvoering van het beroepsopleidingsbesluit heeft men getracht de regelintensiteit te beperken, door de mogelijkheid van het nemen van beschikkingen of richtlijnen te schrappen, ten voordele van het meer algemene 'maatregelen'. Maatregelen kunnen in principe eveneens een richtlijn of beschikking, of zelfs een verordening uitmaken, maar dat was niet de duidelijk niet de bedoeling, en de praktijk heeft uitgewezen dat men zich daar inderdaad niet aan heeft gewaagd. De uitvoering die de Commissie aan het beroepsopleidingsbesluit heeft gegeven, bleef voornamelijk beperkt tot wat adviserende acties, met symbolisch karakter. Wanneer een voorgenomen actie financiële implicaties had, werd ze op artikel 235 gebaseerd, zoals bijvoorbeeld de oprichting van het Europees Centrum voor de Ontwikkeling van de Beroepsopleiding. In het algemeen werd er van het Beroepsopleidingsbesluit in de Lid-Staten op het terrein nauwelijks iets gevoeld<sup>613</sup>, en men kan daarom zeggen dat met het Beroepsopleidingsbesluit het Europese onderwijsbeleid een enigszins valse start heeft genomen. Als de verdeling van de opdrachten tussen Lid-Staten en Gemeenschap in het beroepsopleidingsbesluit een uiting van subsidiariteitsdenken kan worden genoemd, dan was het wel een verkeerd begrepen subsidiariteit, want de erin vooropgezette doelstellingen, werden niet verwezenlijkt. Het verrichten van studies en het bevorderen van informatie-uitwisseling heeft althans wat beroepsopleiding betreft niet geleid tot grotere convergentie of betere prestatie van de beroepsopleidingssystemen van de Lid-Staten. Ook van een spontane overname van 'best practices' uit andere Lid-Staten lijkt in afwezigheid van sterke sturende instrumenten geen sprake te zijn geweest.

115. De eerste openlijke aanzet tot een Europees onderwijsbeleid kwam er dan het begin van de jaren '70, wanneer de ministers van Onderwijs intergouvernementeel maar toch 'in het kader van de Raad bijeen' besluiten hun samenwerking op het vlak van onderwijs op te voeren, al weten ze zelf nog niet hoe dat best moet worden georganiseerd. De Commissie poogt met haar semi-officieel 'rapport Janne' onderwijsbeleid uit de taboesfeer te halen, en dat lukt tot op zekere hoogte. De daarin omzwachteld voorgestelde harmonisatie wordt echter resoluut afgewezen in het Dahrendorf memorandum, en in de daarop gebaseerde mededeling aan de

---

(613) G. SCHINK, *o.c.*, 40; J. SHAW, *o.c.*, 559.



Raad zet men nog een stapje terug: wel samenwerking, maar op intergouvernementele en interinstitutionele basis. De Raad volgt met nog een nieuwe intergouvernementele resolutie, maar zet wel een belangrijke kwalitatieve stap door de oprichting van een orgaan, het onderwijscomité, met een hybride -zowel intergouvernementele als communautaire- structuur, wat eigenlijk de eerste erkenning inhoudt van het feit dat onderwijs niet meer onbetwistbaar buiten de communautaire rechtsorde stond, en de Gemeenschap wel degelijk een rol kan spelen in het onderwijsbeleid.

116. De eerste kleine doorbraak in de richting van een actieve communautaire onderwijspolitiek kwam er dan met de resolutie betreffende een actieprogramma voor de Europese onderwijssamenwerking, die voor het eerst een gemengd intergouvernementeel/communautair karakter had. Onderwijs was opgeschoven van de zone waarvoor de Gemeenschap absoluut geen bevoegdheid had, naar de grijze zone waarvoor een zekere bevoegdheid voor de Gemeenschap erkend werd. Er werd echter geen kleur bekend over hoever die communautaire bevoegdheid dan wel mocht gaan: men vermeed nog angstvallig te spreken over de precieze bevoegdheidsverdeling. De institutionalisering van het tot dan toe *ad hoc* functionerende hybride onderwijscomité bevestigt deze onduidelijkheid. Ondanks de principiële bezwaren vormde het actieprogramma betreffende onderwijssamenwerking de basis voor een behoorlijk aantal initiatieven, die ondanks het gemengd karakter van de resolutie, uit communautaire middelen gefinancierd werden. Tot ver in de jaren '80 bleef het actieprogramma en de daarin uiteengezette doelstellingen relevant voor acties op het gebied van onderwijs. De veelheid aan acties en projecten die op grond van het actieprogramma werden gefinancierd, slaagden er echter evenmin in fundamentele wijzigingen in het onderwijsbeleid van de Lid-Staten aan te brengen. Ook hier lijkt de conclusie zich op te dringen dat zonder bindende maatregelen van de communautaire overheid het zeer moeilijk is om de Lid-Staten te bewegen hun onderwijsbeleid aan de gemeenschappelijk afgesproken doelstellingen aan te passen. Toekenning van financiële stimuli, zoals bij door de Gemeenschap gesteunde pilootprojecten, zouden theoretisch wel een aanpassing van het onderwijsbeleid van de Lid-Staten kunnen veroorzaken, maar wellicht dienen die financiële stimuli groter te zijn dan wat ze tot dan toe waren.

117. Samen met het actieprogramma van 1976 heeft het beroepsopleidingsbesluit de bakens uitgezet waarbinnen het Europese onderwijsbeleid zich zou ontwikkelen. Tevens werd door middel van pilootprojecten en studies allerhande een ervaring opgedaan die later zou worden gebruikt bij de totstandkoming van meer bindende gemeenschapswetgeving. De meest concrete en stabiele verwezenlijkingen, de oprichting van instellingen, respectievelijk Europese Scholen, een Europees Universitair Instituut en het Europees Centrum voor de Studie van de Beroepsopleiding gebeurden ofwel intergouvernementeel en dus onder de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten, ofwel door gebruik te maken van de opvangclausule van het unanimité vereisende artikel 235 EEG-Verdrag, wat de Lid-Staten bijna dezelfde inspraak bij de totstandkoming van een maatregel geeft. Globaal is het zo dat kan gesteld worden dat in de fase van 'ontluiting' van het Europees onderwijsbeleid zo goed als geen bindende commu-

nautaire wetgeving is tot stand gekomen. Het beroepsopleidingsbesluit dat theoretisch een zekere bindende werking had, diende door de Lid-Staten te worden uitgevoerd, maar dit leidde niet echt tot aanwijsbare veranderingen op het terrein. Ook de impact van het actieprogramma inzake onderwijssamenwerking bleef te marginaal om van een echte doorbraak te kunnen spreken. Hoewel de Lid-Staten het gezamenlijk eens werden over bepaalde doelstellingen die hun beleid inzake beroepsopleiding en onderwijs dienden te inspireren, en ze zichzelf bekwaam achtten deze doelstellingen te verwezenlijken, bleken ze dit in de praktijk niet te willen of te kunnen. De eerste fase van het communautair onderwijsbeleid wordt aldus gekenmerkt door een aspect van subsidiariteit, in die zin dat de inspraak van de Lid-Staten bij de totstandkoming van de beleidslijnen zeer groot was. Het tweede, dynamische aspect van subsidiariteit -dat erop neerkomt dat een gemeenschapsoptreden gerechtvaardigd kan zijn wanneer de Lid-Staten een doelstelling niet voldoende kunnen verwezenlijken- is echter slechts embryonaal aanwezig.

## HOOFDSTUK 3 ONDERWIJS AAN MIGRANTEN EN HUN FAMILIE

### 1. SITUERING

118. Reeds vroeg bestond er eensgezindheid omtrent het feit dat een terrein waarvoor een Europees onderwijsbeleid bij uitstek een meerwaarde zou kunnen opleveren, dat van onderwijs en opleiding voor migranten en hun familie was. Zowel in de resolutie betreffende het sociaal actieprogramma van februari 1974<sup>614</sup> als in de resolutie betreffende de samenwerking op onderwijsgebied van hetzelfde jaar<sup>615</sup>, werd deze thematiek naar voren geschoven als één van de eerste problemen waarop het Europese onderwijsbeleid zich zou moeten richten. Ook het actieprogramma ten behoeve van migrerend werknemers en hun gezinnen voorzag in acties inzake onderwijs<sup>616</sup>. In het actieprogramma betreffende onderwijs van 1976<sup>617</sup> tenslotte worden *“betere mogelijkheden inzake culturele vorming en beroepsopleiding van de onderdanen van de andere Lid-Staten der Gemeenschappen en van de landen die geen lid zijn van de Gemeenschappen, alsmede hun kinderen”* als eerste prioritair actiegebied vermeld<sup>618</sup>. Het actieprogramma beperkt zich echter niet, zoals de voorgaande resoluties, tot het wijzen op de problematiek als doelstelling voor een gemeenschappelijk onderwijsbeleid, maar vermeldt tevens gedetailleerd in welke concrete acties wordt voorzien. Zowel de Lid-Staten als de Gemeenschap krijgen opdrachten toegewezen.

De Lid-Staten komen overeen om volgende acties te bevorderen:

- Het organiseren en ontwikkelen van een op de opvang gericht onderwijs dat stoomcurssussen voor het aanleren van de taal of talen van het ontvangende land omvat;
- Het op passende wijze vergemakkelijken van het onderwijs van hun moedertaal en hun cultuur voor die kinderen, zo mogelijk in het kader van de school en te samen met het land van oorsprong;
- Het ontwikkelen van de voorlichting aan gezinnen inzake de mogelijkheden die er op opleidings- en onderwijsgebied voor hen bestaan.

Op communautair niveau worden volgende acties voorgenomen:

---

(614) Resolutie van de Raad van 21 januari 1974 betreffende een sociaal actieprogramma, *PB. C.* 12 februari 1974, 13/1.

(615) Resolutie van de Ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 6 juni 1974 betreffende de samenwerking op onderwijsgebied, *PB. C.* 1974, 98.

(616) Resolutie van de Raad van 9 februari 1976 betreffende een actieprogramma ten behoeve van migrerend werknemers en hun gezinsleden; Actieprogramma ten behoeve van migrerend werknemers en hun gezinnen (door de Commissie bij de Raad ingediend op 18 december 1974), *Bull. EG* suppl. 3/76, 21.

(617) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 2, punt 3.4. (p. 115 e.v.).

(618) Resolutie van de Raad en van de Ministers van onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 9 februari 1976, *PB. C.* 1976, 38/2.

- Een uitwisseling van informatie en ervaring betreffende de organisatie van passende vormen van onderwijs. Deze zullen worden geconcretiseerd in een aantal modelacties die het mogelijk moeten maken deze vormen van onderwijs te beoordelen en te vergelijken. Daarnaast zal deze actie betrekking hebben op de voorbereiding van leerkrachten die verantwoordelijkheden uitoefenen in dit gebied.
- Pedagogische studies en research op een aantal gebieden die worden opgesomd: aangepaste methodiek van het talenonderwijs, de plaats en het belang van de cultuur en de taal van oorsprong in de schoolprogramma's de bestaande voorwaarden en bepalingen betreffende de toegang tot het onderwijs op alle niveaus en van de specifieke behoeften aan voorlichting op het gebied van schoolkeuze, de bepalingen voor de opvoedkundige programma's van radio en televisie, waaronder die voor het onderwijs in talen, vaststelling van de behoefte aan scholen waar onderwijs wordt gegeven in meer dan één taal.

119. Hoewel het actieprogramma en de daarin uiteengezette beleidslijnen natuurlijk om principiële redenen van belang zijn, heeft het beleid inzake onderwijs aan migranten en hun familie zich echter niet alleen -en zelfs niet op de eerste plaats- op grond van dit programma ontwikkeld. Inderdaad, reeds verscheidene jaren eerder vormden onderwijsrechten een onderdeel van de algemene constructie van het vrij personenverkeer, zoals dat werd uitgebouwd op grond van de toenmalige artikelen 48 en 49 EEG-Verdrag<sup>619</sup>. Deze artikelen bevatten weliswaar geen enkele verwijzing naar onderwijsrechten, maar werden onder invloed van vooral Italië -in de eerste decennia van het bestaan van de Gemeenschap onbetwistbaar de grootste begunstigde van het vrij werknemersverkeer- zeer breed geïnterpreteerd<sup>620</sup>. Artikel 48, lid 2 bepaalde dat elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers van de Lid-Staten wat betreft werkgelegenheid, beloning en de overige arbeidsvoorwaarden moest worden afgeschaft. Artikel 49 droeg de Raad op door richtlijnen en verordeningen de maatregelen te nemen die nodig waren om tot dit vrij verkeer van werknemers te komen. In uitvoering van deze bepalingen werd in 1968 de verordening betreffende het vrij werknemersverkeer uitgevaardigd, die onder meer het begrip 'overige arbeidsvoorwaarden' concreet invulde<sup>621</sup>. Het gebruik van deze bepalingen in het kader van een onderwijsbeleid, kan enigszins merkwaardig lijken, omdat de verordening in de eerste plaats gericht is tot werknemers die het leerstadium reeds doorlopen hebben<sup>622</sup>. In de praktijk is echter gebleken dat de bepalingen betreffende het vrij werknemersverkeer een goede uitvalsbasis hebben gevormd om een beleid inzake onderwijs op te starten. Het begrip arbeidsvoorwaarden werd ruim opgevat omdat, om tot een werkelijk vrij verkeer van werknemers te komen, de volledige gelijkbehandeling -niet alleen in de enge werksfeer, maar ook in de sociaal-culturele sector- moest kunnen worden gegarandeerd. In de preambule van de verordening wordt er inderdaad op gewezen dat het recht van vrij verkeer, om volgens objectieve maatstaven van waardigheid en vrijheid te kunnen worden uitgeoefend, vereist dat de gelijkheid van behandeling in alles wat de uitoefening

---

(619) Thans, na wijziging, artikelen 39 en 40 EG-Verdrag.

(620) B. DE WITTE, *Rapport*, 12.

(621) Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers 1612/68/EEG, PB. L. 19 oktober 1968, 257/2.

(622) M. BÖCK, *Deutsches Bildungsverwaltungsrecht und Europa. Der Einfluss des Europarechts auf das deutsche Bildungsverwaltungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 1996, 24.

van arbeid in loondienst en de toegang tot huisvesting betreft, in feite en in rechte verzekerd is, en eveneens dat de belemmeringen voor de mobiliteit van de werknemers uit de weg worden geruimd, met name wat betreft het recht van de werknemer om zijn familie te doen overkomen en de voorwaarden voor de integratie van deze familie in het land van ontvangst<sup>623</sup>. Dit bracht met zich mee dat onder 'overige arbeidsvoorwaarden' tot op zekere hoogte ook 'scholing' begrepen werd.

## 2. ONDERWIJSRECHTEN VAN DE MIGRERENDE WERKNEMER

### 2.1. INHOUD VAN DE ONDERWIJSRECHTEN

#### 2.1.1. ONDERWIJS AAN VAKSCHOLEN EN REVALIDATIE- EN HERSCHOLINGSCENTRA

120. Hoewel een onderwijsbeleid niet op de eerste plaats gericht is op personen die reeds in het beroepsleven staan, zijn economisch actieven wel de eersten die zich in het kader van het gemeenschapsrecht onderwijsrechten toegekend zagen<sup>624</sup>. Op een zeer expliciete manier gebeurde dit in artikel 7, lid 3 van Verordening 1612/68, waarin wordt bepaald dat werknemers uit een andere Lid-Staat "*op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als de nationale werknemers het onderwijs op vakscholen en van revalidatie- en herscholingscentra (kunnen) volgen*". Niet alleen moet de migrerend werknemer dus toegang tot deze vormen van onderwijs gegeven worden, deze toegang moet ook gerealiseerd worden *onder dezelfde voorwaarden* als de nationale werknemers. Dit betekent dat wanneer nationale werknemers financiële tegemoetkomingen zoals studiebeurzen of -leningen ontvangen, deze eveneens aan daarvoor in aanmerking komende migrerende werknemers moeten worden verleend. Het spreekt voor zich dat een ruime uitlegging van de termen 'vakscholen en revalidatie- en herscholingscentra' in dat geval ook belangrijke financiële consequenties voor de ontvangende Lid-Staat zou kunnen hebben. Velen hebben dan ook getracht op dit artikel een beroep te doen, zodat het Hof van Justitie in een aanzienlijke rechtspraak de kans heeft gekregen de inhoud van het begrip preciezer af te lijnen.

121. Het is meteen ook duidelijk dat de uitlegging van deze termen niet kan afhangen van de betekenis die men daaraan in de verschillende nationale rechtstelsels geeft, maar dat er een

---

(623) Verordening van de Raad 1612/68/EEG, *hoger geciteerd*, vijfde overwegende van de preambule,

(624) Zie in het algemeen over de onderwijsrechten van migrerend werknemers: M. BÖCK, *o.c.*, 24-64; H. CULLEN, "From migrants to citizens? European Community policy on intercultural education", *I.C.L.Q.* 1996, 114-125; M. DE BLOIS, "Europees Gemeenschapsrecht en Onderwijs", *SEW* 1991, 523-526; B. DE WITTE, "Educational Equality for Migrant Workers and their Families" in B. DE WITTE, *o.c.*, 71-79; O. NOWOCZYN, *o.c.*, 205-216; B.P. VERMEULEN en A. KUIJER, *o.c.*, 32-39 en 82-98; B. WITTKOWSKI, *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof zur Freizügigkeit und Gleichbehandlung von Angehörigen der EG-Mitgliedstaaten hinsichtlich des Besuchs von Ausbildungsstätten und deren Auswirkung für die Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M., Lang, 39-77

autonome, communautaire definitie aan dient te worden gegeven<sup>625</sup>. Inderdaad, als het een Lid-Staat zou toekomen te bepalen of en welke instellingen vakscholen uitmaken, dan zou deze het toepassingsgebied van de verordening naar believen kunnen inperken, wat zeker niet de bedoeling kan zijn<sup>626</sup>. De ruime interpretatie die elders in de rechtspraak van het Hof van Justitie aan het begrip beroepsopleiding werd gegeven, leidde sommigen ertoe alle instellingen waar beroepsonderwijs verstrekt wordt, onder de noemer van artikel 7, lid 3 te brengen. Met name de Commissie, daarin gevolgd door Advocaat-generaal Slynn<sup>627</sup>, meende dat bijkomende voorwaarden stellen, naast de voorwaarde dat aan de instelling in kwestie een opleiding met het karakter van een beroepsopleiding gegeven wordt, artikel 7, lid 3 elke inhoud zou ontnemen<sup>628</sup>. Het Hof van Justitie oordeelde echter dat het niet voldoende was dat de gevolgte, eventueel universitaire, studie onder het communautaire begrip 'beroepsopleiding' valt, om te besluiten dat het gaat om een vakschool in de zin van de verordening. Zo voldoen universiteiten volgens het Hof niet aan de voorwaarden om te vallen onder het begrip 'vakscholen' van artikel 7, lid 3, ondanks het feit dat zij wel beroepsopleiding verstrekken in de zin van artikel 128 EEG-Verdrag<sup>629</sup>. Een onderwijsinstelling kan niet als een vakschool in de zin van artikel 7, lid 3 van de verordening beschouwd worden, enkel op grond van het feit dat daar een bepaalde beroepsopleiding wordt gegeven. Het begrip vakschool is enger en omvat alleen instellingen waar slechts een opleiding wordt gegeven die hetzij in een beroepsactiviteit is ingebed, hetzij daarmee, inzonderheid tijdens de leertijd, nauw is verbonden<sup>630</sup>. Het begrip vakschool slaat volgens de communautaire definitie uitsluitend op instellingen waar slechts onderwijs wordt gegeven dat tussen periodes van tewerkstelling wordt gevolgd of op een andere wijze nauw is verbonden met de tewerkstelling, in het bijzonder tijdens de leertijd<sup>631</sup>. In ons onderwijsstelsel beantwoordt waarschijnlijk het onderwijs dat gegeven wordt in het kader van deeltijds werken/deeltijds leren het best aan de communautaire definitie van vakschool, omdat hiervan kan worden gezegd dat de opleiding in de tewerkstelling is ingebed. In ander Lid-Staten is dit soort van onderwijs echter op een veel ruimere leest geschoeid, zoals bijvoorbeeld in Duitsland waar het 'Dual-systeem' erg is ingeburgerd<sup>632</sup>. Algemeen vormend onderwijs kan niet als vakschool in de zin van artikel 7, lid 3 worden gekwalificeerd, evenmin

---

(625) H.v.J. 21 juni 1988, *Lair t. Universität Hannover*, zaak 39/86, *Jur.* 1988, 3172.

(626) M. Böck, *o.c.*, 30.

(627) Conclusies bij de zaak *Lair* (39/86), *Jur.* 1988, 3186 en bij de zaak *Brown*: H.v.J. 21 juni 1988, *Brown t. Secretary of State for Scotland*, zaak 197/86, *Jur.* 1988, 3228.

(628) Zaak 197/86, *hoger geciteerd*, rapport ter terechtzitting, 3220. In dezelfde zin, Advocaat-generaal Sir Gordon Slynn, zaak 39/86, *hoger geciteerd*, 3186-3188.

(629) Over de definitie van het begrip beroepsopleiding in de jurisprudentie van het Hof van Justitie, zie *infra* Hoofdstuk 4, punt 2.2.-2.4. (p. 173 e.v.).

(630) Zaak 39/86, *hoger geciteerd*, 3197-3198, r.o. 28.

(631) Zaak 197/86, *hoger geciteerd*, 3242, r.o. 12.

(632) M. Böck, *o.c.*, 30-31.

als voortgezet onderwijs<sup>633</sup>. Deze interpretatie verrast enigszins, gezien het ondergeschikt belang dat het Hof doorgaans aan de letter van een bepaling hecht. Aangezien het Hof voortgezet onderwijs echter wel als een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2 aanziet, met overeenkomstige gevolgen, kan men ervan uitgaan dat het niet beschouwen van voortgezet onderwijs als onderwijs aan vakscholen, een geruststelling van bepaalde Lid-Statens moest inhouden<sup>634</sup>.

122. Van de termen revalidatie- en herscholingscentra bestaat (nog) geen communautaire definitie. Letterlijk betekent omscholingscentrum die onderwijsinstelling waar de werknemer op een ander dan het voorheen uitgeoefende beroep wordt voorbereid<sup>635</sup>. Instellingen voor voortgezet onderwijs kunnen niet als omscholingscentrum beschouwd worden, ook al studeert er wellicht wel iemand die dit doet met het oog op de omschakeling naar een ander beroep: de aard van de instelling -en de toepasselijkheid van de bewuste bepaling van de verordening- kan men immers niet laten afhangen van de bedoeling van een enkeling die er studeert.

## 2.1.2. SOCIALE VOORDELEN

123. Door de relatieve beperkte interpretatie van het begrip vakschool door het Hof, kunnen de migrerende werknemers zich niet op artikel 7, lid 3 beroepen om toegang af te dwingen tot een groot aantal onderwijsinstellingen. Het tweede lid van artikel 7 bepaalt echter dat aan migrerend werknemers eveneens dezelfde 'fiscale en sociale voordelen' moeten worden toegekend als aan de nationale werknemers. Onder 'sociale en fiscale voordelen' worden onder meer begrepen: bijstandsuitkeringen aan ouderen, prijsvermindering op het openbaar vervoer<sup>636</sup>, maar ook 'niet op geld waardeerbare' rechten zoals het recht op het gebruik van een minderheidstaal voor het gerecht<sup>637</sup> of het verblijfsrecht voor de ongehuwde partner van een EG-onderdaan<sup>638</sup>. Het is niet erg waarschijnlijk dat de wetgever met dit artikel ook onderwijsvoorzieningen beoogde, onder meer gezien ook de specifieke bepaling die hiervoor in artikel 7, lid 3 van de verordening was opgenomen<sup>639</sup>. Het Hof van Justitie gaf in zijn jurisprudentie echter een zeer ruime interpretatie aan het begrip sociaal voordeel, zodat "*alle voordelen, die, al dan niet aan een arbeidsovereenkomst verbonden, in het algemeen aan de nationale werk-*

---

(633) Zaak 197/86, *hoger geciteerd*, 3242, r.o. 12.

(634) M. Böck, *o.c.*, 33.

(635) *Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1992, 2001.

(636) H.v.J. 30 september 1975, *Cristini t. SNCF*, zaak 32/75, *Jur.* 1975, 1085-1096.

(637) H.v.J. 11 juli 1985, *Strafprocedure t. Mutsch*, zaak 137/84, *Jur.* 1985, 2696, r.o. 16-17..

(638) H.v.J. 17 april 1986, *Nederland t. Reed*, zaak 59/85, *Jur.* 1986, 1303, r.o. 28-30.

(639) B. DE WITTE, "Recht op onderwijs zonder grenzen? Het recht op onderwijs in de EG-context", *Jura Falc.* 1989-90, 539.

nemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel vanwege het feit dat zij ingezetene zijn" sociale voordelen zijn, in de mate dat zij geschikt lijken om de mobiliteit van werknemers te vergemakkelijken<sup>640</sup>. Hieronder vallen ook sociale voordelen waarvan de toekenning niet enkel krachtens een wet, maar tevens op discretionaire basis gebeurt<sup>641</sup>. Het blijkt dat bij de interpretatie van het begrip sociaal voordeel zowel de persoon van de werknemer zelf, als de onmiddellijke samenhang met de arbeidsbetrekking wordt overstegen<sup>642</sup>. In de zaak *Casagrande* had de advocaat van de Duitse regering nog geargumenteed dat men alleen ten aanzien voorzieningen die rechtstreeks verband houden met het arbeidscontract zelf een gelijkstelling met de nationale onderdanen kan eisen<sup>643</sup>.

124. In de zaken *Lair en Brown* heeft het Hof beslist dat ook 'onderwijsvoorzieningen' als sociale voordelen moesten worden beschouwd. Een werknemer-onderdaan van een andere Lid-Staat die in die hoedanigheid heeft gebruik gemaakt van het recht op vrij verkeer, heeft recht op alle voordelen die aan de nationale werknemers worden verleend om verbetering van hun beroepskwalificatie en van hun sociale positie te vergemakkelijken<sup>644</sup>. Het voordeel blijft niet beperkt tot gelijke toegang tot onderwijs, maar eveneens tot het verkrijgen van alle modaliteiten die met die studie verband houden. Bij het nagaan of een steun ter zake van levensonderhoud en opleiding voor studenten onder het begrip sociaal voordeel valt, stelde het Hof vast dat deze steun uit het oogpunt van de werknemer bijzonder geschikt is om bij te dragen aan zijn beroepskwalificatie en om de verbetering van zijn sociale positie te vergemakkelijken. Bovendien zijn de steun en de terugbetaling van de ontvangen uitkeringen naar nationaal recht gerelateerd aan de middelen waarover de begunstigde beschikt, en zijn zij dus afhankelijk van sociale criteria<sup>645</sup>. Steun ter zake van levensonderhoud en opleiding van de student valt dus onder het begrip sociaal voordeel, en bescherming tegen discriminatie op grond van nationaliteit is bijgevolg gewaarborgd.

125. Hoever de interpretatie van het begrip sociaal voordeel in dit verband wel strekt blijkt uit de zaak *Matteucci*<sup>646</sup>. *Matteucci*, een in België werkende danslerares van Italiaanse nationaliteit, had een aanvraag ingediend voor een studiebeurs om een specialisatiecursus te kun-

---

(640) Formulering uit H.v.J. 14 januari 1982, *Reina*, zaak 65/81, *Jur.* 1982, 33-46, r.o. 17;. Zie ook H.v.J. 27 maart 1985, *Hoeckx*, *Jur.* 1043 en H.v.J. 31 mei 1979, *O.M. t. Even*, *Jur.* 1979, 2019 r.o. 24. Zie ook H.v.J. 17 april 1986, *Reed*, zaak 59/85, *Jur.* 1985, 1303.

(641) Zaak 65/81, *hoger geciteerd*, 33.

(642) Zie bijvoorbeeld de zaak *Mutsch*, 137/84, *hoger geciteerd*, 2696 volgens welke het recht om de taal van een minderheid te gebruiken ook als een sociaal voordeel wordt bestempeld. Zie voor commentaar B. DE WITTE "Il caso Mutsch: la libera circolazione dei lavoratori e l'uso delle lingue", *Il Foro Italiano*, 1987, IV, 11.

(643) H.v.J., zaak 9/74, *Casagrande t. Landeshauptstadt München*, *Jur.* 1974, 776.

(644) Zaak 39/86, *hoger geciteerd*, 3192, r.o. 22

(645) Zaak 39/86, *hoger geciteerd*, 3192, r.o. 23.

(646) H.v.J. 27 september 1988, *Matteucci*, zaak 235/87, *Jur.* 1988, 5589-5613.



nen volgen aan de '*Hochschule der Künste*' in Berlijn. De Franse Gemeenschap weigerde haar kandidatuur voor te dragen, omdat de beurs op grond van een cultureel akkoord tussen België en de Bondsrepubliek Duitsland voorbehouden was aan onderdanen van de respectieve verdragsluitende staten. Het Hof besliste echter dat een dergelijke beurs onder het begrip 'sociaal voordeel' van artikel 7, lid 2 van de verordening valt, en dat bijgevolg EG-werknemers niet-onderdanen met betrekking tot deze beurs op gelijke voet als eigen onderdanen dienen te worden behandeld. Opmerkenswaard is hier dat de beurs in kwestie werd toegekend op basis van een bi-cultureel akkoord -dus een verdrag- dat dateerde van voor de oprichting van de EEG. Binnen zijn toepassingsfeer heeft het EEG-Verdrag volgens het Hof voorrang, zelfs op overeenkomsten die voor zijn inwerkingtreding gesloten zijn<sup>647</sup>. Het argument dat artikel 7 van Verordening 1612/68 de ontvangende Lid-Staat slechts verplichtingen oplegt met betrekking tot de op zijn grondgebied gevestigde opleiding, werd door het Hof niet aanvaard. Wanneer een Lid-Staat zijn nationale werknemers de mogelijkheid biedt in een andere Lid-Staat een opleiding te volgen, dan moet deze mogelijkheid worden uitgebreid tot de op zijn grondgebied gevestigde communautaire werknemers. Ook het feit dat in casu de beurs niet door de Belgische autoriteiten, maar wel door de Duitse werd verstrekt, doet hieraan niets af. "*Een bilateraal akkoord dat de betrokken beurzen voorbehoudt aan onderdanen van de twee Lid-Staten die het akkoord hebben gesloten, kan niet in de weg staan aan de toepassing van de regel van de gelijke behandeling van nationale en communautaire werknemers die in een van de twee Lid-Staten zijn gevestigd*"<sup>648</sup>. Deze uitbreiding van het personele toepassingsgebied van bilaterale culturele akkoorden, vormt eigenlijk opnieuw een toepassing van de Casagrande-regel, die bepaalt dat hoewel het onderwijsbeleid (en in casu eveneens het cultuurbeleid) principieel een bevoegdheid voorbehouden aan de Lid-Staten blijft, dit niet belet dat het gemeenschapsrecht ook in die gebieden kan doorwerken<sup>649</sup>.

126. Kinderen van migrerende werknemers hebben krachtens artikel 12 van de verordening eigen rechten<sup>650</sup>, maar de studiebeurzen waarop zij aanspraak kunnen maken betekenen tevens een sociaal voordeel in hoofde van hun ouder, ten minste voor zover de werknemer in het onderhoud van zijn kind blijft voorzien<sup>651</sup>. Het is nodig om een zekere relatie aan te tonen met de integratie van een migrerende werknemer en zijn familie in de Lid-Staat die de studiefi-

---

(647) Zaak 235/87, *hoger geciteerd*, 5612, r.o. 22.

(648) Zaak 235/87, *hoger geciteerd*, beschikking. Zie ook C.O. LENZ, "Zuständigkeiten und Initiativen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Bildungswesens im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs (EuGH)" in S. MAGIERA, *Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Nomos, Baden-Baden, 1990, 197-198 en J.M.E. LOMAN, K.J.M. MORTELMANS en H.H.G. POST, *De Europese Gemeenschappen cultuurbeleid*, Zeist, Kerckebosch, 1989, 5.

(649) Vgl. S. CLUDIUS, o.c., 126.

(650) Cfr. *infra*, punt 3.1. (p. 139 e.v.).

(651) H.v.J. 26 februari 1992, *Bernini t Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, zaak 3/90, *Jur.* 1992, 315.

nanciering toekent<sup>652</sup>. Zo kan een kind dat in een Lid-Staat studeert waar zijn ouders als migrerende werknemers actief waren voor zijn geboorte, aan die tewerkstelling geen recht op studiefinanciering ontlenen<sup>653</sup>. De integratie in de gast-Lid-Staat veronderstelt anderzijds niet dat men er woont: ook grensarbeiders, die nog steeds in hun herkomst-Lid-Staat woonachtig zijn, genieten van de voordelen van de bescherming die de verordening hen inzake sociale voordelen toekent<sup>654</sup>. Anderzijds is het zo dat artikel 7, lid 2 van de Verordening niet het behoud van het sociaal voordeel als studiefinanciering garandeert aan migrerende werknemers die hun beroepsactiviteit hebben gestaakt en naar hun Lid-Staat van herkomst zijn teruggekeerd.<sup>655</sup>

### 2.1.3. EEN BEZOLDIGDE STUDIEPLAATS

127. Een in België minder voorkomende, maar in sommige andere Lid-Staten wel vrij courante praktijk is die van de werknemer waarvoor de tewerkstelling een onderdeel van de opleiding vormt. In een dergelijk geval mag aangenomen worden dat artikel 1 van verordening 1612/68, dat de werknemer gelijke behandeling wat betreft alle voorwaarden van tewerkstelling en arbeid garandeert, van toepassing is op de werknemer in kwestie, voor zover het gaat om iemand die gedurende een bepaalde periode arbeid verricht voor en onder het gezag van iemand anders en tegen betaling<sup>656</sup>. Geringe productiviteit van de werknemer, een gering aantal gepresteerde uren per week, of een geringe vergoeding -omstandigheden die waarschijnlijk zijn wanneer het om een leertewerkstelling gaat- doen hieraan geen afbreuk<sup>657</sup>. Wel is het essentieel dat het om betaalde arbeid gaat. Onbetaalde arbeid door leerlingen, stagiaires en vrijwilligers komt niet in aanmerking voor dit statuut van werknemer<sup>658</sup>. Het feit dat men 'opgeleid' wordt is op zich wellicht niet voldoende als tegenprestatie om als economisch voordeel te worden gekwalificeerd, en aldus als werknemer te worden beschouwd<sup>659</sup>. Wan-

---

(652) Zie ook Van Gerven in de conclusies bij de zaak Bernini, zaak 3/90, *hoger geciteerd*, 1075 met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof in H.v.J. 4 juli 1974, *Angenieux t. Hakenberg*, zaak 13/73, *Jur.* 1973, 935, 28-30 en H.v.J. 13 november 1990, *Reibold t. Bundesanstalt für Arbeit*, zaak C-216/89, *Jur.* 1990, I-4613.

(653) Zaak 197/86, *hoger geciteerd*, 3248, beschikking, punt 5.

(654) "Overwegende dat dit recht zonder onderscheid moet worden toegekend aan 'permanente' werknemers, seizoenarbeiders, grensarbeiders of werknemers die arbeid in dienstverlening verrichten": Verordening 1612/68, *hoger geciteerd*, vijfde overwegende. Het Hof van Justitie bevestigde dat grensarbeiders ten volle beroep kunnen doen op de voordelen van Verordening 1612/68 in het arrest Meeusen: H.v.J. 8 juni 1999, zaak C-337/97, *Jur.* 1999, n.n.g.

(655) H.v.J., 20 maart 2001, *Fahmi en Cerdeiro-Pinedo t. Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, zaak C-33/99, *Jur.* 2001, n.n.g.

(656) Cfr. de communautaire definitie van het begrip werknemer, zie *infra*, punt 2.2. (p. 131 e.v.).

(657) H.v.J. 3 juli 1986, *Lawrie-Blum t. Land Baden-Württemberg*, zaak 66/85, *Jur.* 1986, r.o. 25, 2145.

(658) Zaak 3/90, *hoger geciteerd* 314.

(659) Zie nochtans U. WÖLKER, "Vorbemerkung zum artt. 48-50" in H. VON DER GROEBEN, H. VON BOECK en J. THIESING (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 4A, rn. 27.

neer de tewerkstelling ondergeschikt is aan een later te volgen studie, dan bezit de werknemer in kwestie wel het statuut van migrerend werknemer in de zin van de verordening, maar kan hij hieruit geen verdere rechten afleiden met betrekking tot die studie<sup>660</sup>.

## 2.2. WIE IS BEGUNSTIGD WERKNEMER?

128. Aangezien de rechten die op grond van artikel 7 van verordening 1612/68 aan werknemers toegekend worden verregaande gevolgen met zich meebrengen voor de ontvangende Lid-Staat, niet in het minst financieel, werd groot belang gehecht aan het aflijnen van de categorie werknemers die door deze bepalingen begunstigd werd. Ook het begrip werknemer mag niet volgens nationaal recht worden uitgelegd, maar heeft een communautaire inhoud; bovendien moet het ruim geïnterpreteerd worden, aangezien het mee de inhoud bepaald van een fundamentele vrijheid<sup>661</sup>. Het wezenlijke kenmerk aan de hand waarvan kan worden bepaald of iemand een werknemer is in de zin van het Verdrag, bestaat hierin dat het moet gaan om iemand die gedurende een bepaalde periode arbeid verricht voor en onder het gezag van iemand anders en dit tegen betaling<sup>662</sup>. Precies gezien de niet geringe financiële consequenties rees ook de vraag of nog andere voorwaarden mochten gesteld worden, zoals een minimumduur van tewerkstelling, een minimaal verdiend inkomen, of een minimaal uurrooster. Het Hof antwoordde op al deze vragen negatief, en gaf aldus de ruimst mogelijke interpretatie aan het vrij verkeer van werknemers. Fundamentele principes werden door het Hof uiteengezet in de zaken *Lair en Brown*<sup>663</sup>. *Lair* was een Française die na enige jaren in Duitsland te hebben gewerkt, haar baan was verloren en na een periode waarin werkloosheid en omscholing afgewisseld werden met korte periodes van tewerkstelling, besloot een studie in de Romaanse en Germaanse taal- en letterkunde aan te vatten aan de universiteit van Hannover. De opleidingstoelage, waarom zij had verzocht, werd haar geweigerd op grond van het feit dat voor buitenlanders die zich niet konden beroepen op het statuut van kind van een migrerend werknemer, de toekenning van deze toelage afhankelijk was gemaakt van een verblijf en beroepsuitoefening in Duitsland van in totaal minstens vijf jaar. Daarbij werden slechts de periodes in aanmerking genomen waarin de buitenlander een ware beroepsactiviteit had verricht, waarover hij ook belastingen en sociale zekerheidsbijdragen had afgedragen. De Duitse Bondsrepubliek zou dus als het ware uit de sociale bijdragen van de werknemer een sociale investering zoals diens eigen opleidingstoelage kunnen financieren. Met deze voorwaarde wou men

---

(660) Zaak 235/87, *hoger geciteerd*, beschikking.

(661) H.v.J. 19 maart 1964, *Unger t. Bestuur Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten* zaak, zaak 75/63, *Jur.* 1964, 396.

(662) H.v.J. 23 maart 1982, *Levin t. Staatssecretaris van Justitie*, zaak 53/81, *Jur.* 1982, 1035, r.o. 17; Zaak 66/85, *hoger geciteerd*, 2144, r.o. 17; H.v.J. 18 juni 1987, *Lebon t. Centre public de l'aide sociale*, zaak 316/85, *Jur.* 1987, 2811, r.o. 26.

(663) Zaak 39/86; *hoger geciteerd*; zaak 197/86, *hoger geciteerd*.

echter ook voorkomen dat de opleidingstoelage een te grote aantrekkingskracht zou uitoefenen op buitenlanders, die in eigen land niet op zulke voorzieningen kunnen rekenen<sup>664</sup>.

129. In de zaak Lair diende te worden vastgesteld of verzoekster tijdens haar studie nog steeds als 'werknemer' in de zin van het gemeenschapsrecht kon worden beschouwd. Immers, zij werkte niet meer, maar studeerde voltijds. Werkzoekenden kunnen als dusdanig geen rechten ontlenen aan artikel 7 van Verordening 1612/68<sup>665</sup>. De Duitse Bondsrepubliek verwees naar Verordening 1251/70<sup>666</sup>, die een uitputtende regeling zou bevatten van het recht van werknemers om na de beëindiging van hun beroeps werkzaamheden op het grondgebied van een Lid-Staat te verblijven. Het opgeven van een beroepswerkzaamheid om een studie aan te vatten, hoort daar niet bij, aldus de Duitse regering. *"Een werkneemster die een studie begint, ziet immers juist af van de hoedanigheid van werknemer, en dus van het recht op vrij verkeer dat hem door het gemeenschapsrecht op grond van die hoedanigheid wordt gewaarborgd"*<sup>667</sup>. Voorafgaande beroepsuitoefening kan in deze redenering slechts als een voldoende aanknopingspunt worden beschouwd, wanneer er een duidelijk verband bestaat tussen de voorafgaande beroepsuitoefening en het gevraagde sociaal voordeel. Het Hof volgde de Duitse redenering echter niet. Het gemeenschapsrecht bevat inderdaad een aantal aanknopingspunten voor de opvatting dat de aan de migrerende werknemer gewaarborgde rechten niet noodzakelijkerwijze afhankelijk zijn van het bestaan of het voortbestaan van een arbeidsverhouding. Bepaalde met de hoedanigheid van werknemer samenhangende rechten worden gewaarborgd, ook aan werknemers die geen betrekking meer hebben. Zo bestaan er diverse bepalingen die in de mogelijkheid voorzien voor bijvoorbeeld een werkloze om op het grondgebied van een andere Lid-Staat te verblijven en er kan genieten van de bescherming die aan de werknemers geboden wordt<sup>668</sup>. Inzake het geval Lair besluit het Hof *"met betrekking tot de steun voor een universitaire opleiding, onderstelt een dergelijk verband tussen de hoedanig-*

---

(664) Zaak 39/86, hoger geciteerd, 3163.

(665) Zaak 316/85, hoger geciteerd, 2811, beschikking.

(666) Verordening 1251/70/EEG van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat na er een betrekking te hebben vervuld, *PB. L.* 1970, 142/24.

(667) Zaak 39/86, hoger geciteerd, rapport ter terechtzitting, 3166.

(668) Zo bepaalt artikel 39 (ex-artikel 48), lid 3, d EG-Verdrag dat als werknemers worden beschouwd, personen "die op het grondgebied van een Lid-Staat verblijf [...] houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in de door de Commissie vast te stellen uitvoeringsverordeningen". Verordening 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat na er een betrekking te hebben vervuld, *PB. L.* 1970, 142/24 geeft uitvoering aan deze verdragsbepaling en bepaalt dat een werknemer die zijn beroepsactiviteiten staakt evenals zijn familieleden onder bepaalde voorwaarden het recht behouden om duurzaam verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat. Richtlijn 360/68 van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van van de beperkingen van de verplaatsing en verblijf van de werknemers der Lid-Staat en van hun familie binnen de Gemeenschap, *PB. L.* 1968, 257/13 houdt voor de Lid-Staten onder bepaalde voorwaarden het verbod in om de verblijfskaart van de migrerende werknemer in te trekken op grond van het enkele feit dat de werknemer niet langer is tewerkgesteld. Tenslotte mag een werkloos geworden werknemer volgens artikel 7, lid 1, van Verordening 1612/68, wat betreft zijn wederinschakeling in het beroep of zijn wedertewerkstelling, niet anders worden behandeld dan nationale werknemers die zich in dezelfde situatie bevinden.

*heid van werknemer en de steun die terzake van levensonderhoud en opleiding werd toegekend met het oog op universitaire studie, echter continuïteit tussen de voordien uitgeoefende beroepsactiviteit en de begonnen studie, in die zin dat er een verband moet bestaan tussen de aard van de studie en de eerdere beroepsactiviteit*". Onmiddellijk wordt aan deze voorwaarde echter een nuancering toegevoegd: een dergelijke continuïteit wordt niet verlangd, wanneer het gaat om een migrerend werknemer die onvrijwillig werkloos is geworden en door de situatie op de arbeidsmarkt is gedwongen een omscholing voor een andere bedrijfstak te volgen.

130. Het Hof boog zich vervolgens over de vraag of er van de werknemer mag worden vereist dat deze gedurende een zekere minimumperiode een beroepswerkzaamheid heeft uitgeoefend alvorens deze sociale voordelen zouden kunnen worden toegekend. Verschillende Lid-Staten hadden daaromtrent opmerkingen ingediend: in Denemarken werd een verblijf en voltijdse tewerkstelling van ten minste twee jaar vereist, in Duitsland bedroeg deze periode vijf jaar -wat ongeveer overeenkwam met de duur van een opleiding- terwijl men in het Verenigd Koninkrijk met negen maanden tot een jaar genoeg zou nemen<sup>669</sup>. Hoewel reeds vroegere rechtspraak bestond die bepaalde dat de toekenning van de betrokken sociale voordelen niet afhankelijk kon worden gesteld van de periode dat een werknemer op het grondgebied van een bepaalde Lid-Staat had verbleven<sup>670</sup>, was advocaat-generaal Slynn bijvoorbeeld toch geneigd om eventueel een -nauwkeurig bepaalde- proefperiode toe te staan ten einde te bepalen of iemand een werknemer is. Deze proefperiode zou volgens hem echter redelijkerwijs niet meer dan een jaar mogen bedragen. Slynn was vooral bezorgd dat, wanneer elke arbeid, hoe minimaal ook, zou volstaan voor het verkrijgen van een recht op toelage voor levensonderhoud in de zin van artikel 7 van de verordening, een aantal studenten hiervan misbruik zouden maken<sup>671</sup>.

131. Misbruiken -bijvoorbeeld wanneer kan worden vastgesteld op grond van objectieve factoren dat een werknemer zich naar een Lid-Staat begeeft met het enkele doel om daar, na een zeer korte periode beroepswerkzaamheid, aanspraak te kunnen maken op steun voor studenten- worden weliswaar niet gedekt door het gemeenschapsrecht, maar de inhoud van het begrip 'werknemer' dient anderzijds volgens vaste rechtspraak te worden uitgelegd aan de hand van gemeenschapsrechtelijke criteria, en kan dus niet onderworpen worden aan criteria die in de nationale wetgevingen van de Lid-Staten zijn vastgelegd<sup>672</sup>. Dit leidt tot het besluit dat de toekenning van de studiebeurs niet afhankelijk mag gesteld worden van een minimum-

---

(669) Zaak 39/86, *hoger geciteerd*, rapport ter terechtzitting, 3178.

(670) H.v.J. 27 maart 1985, *Hoeckx t. OCMW Kalmthout*, zaak 249/83, *Jur.* 1985, 973 en H.v.J. 27 maart 1985, *Scrivner e.a. t. CPAS Chastre*, zaak 122/84, *Jur.* 1985, 1027; H.v.J. 6 juni 1985, *Frascoigna t. Caisse de dépôts et consignations*, zaak 157/84, *Jur.* 1985, 1739, r.o. 25.

(671) Zaak 39/86, *hoger geciteerd*, rapport ter terechtzitting, 3183.

(672) Zaak 157/84, *hoger geciteerd*, 1739.

periode van werkzaamheid, zelfs wanneer deze voorwaarde slechts de bedoeling heeft misbruiken uit te sluiten<sup>673</sup>. De aard van de juridische band tussen werkgever en werknemer is niet doorslaggevend om te bepalen of er sprake is van een werknemer in de zin van artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) van het Verdrag. Men is echter wel slechts werknemer wanneer men een reële en daadwerkelijke economische activiteit uitoefent, met uitsluiting van activiteiten die zo beperkt zijn dat ze marginaal en bijkomstig zijn<sup>674</sup>. Het oordeel daarover komt toe aan de nationale rechter. De nationale rechter moet bij deze appreciatie echter wel rekening houden met het onregelmatig karakter en de beperkte duur van de effectief uitgeoefende prestaties in het kader van een occasioneel arbeidscontract. Daarnaast kan de nationale rechter ook het feit dat de persoon zich beschikbaar moet houden om te werken wanneer de werkgever dat vraagt in aanmerking nemen. Toch mag hij rekening houden met de beperkte duur van de uitgeoefende activiteiten om het accessoir karakter van de uitgeoefende activiteiten te bepalen<sup>675</sup>. Ook een werknemer die een stage volbrengt is in principe een communautair werknemer<sup>676</sup>. In dit geval dient de nationale rechter zich er echter eveneens van te vergewissen of men tijdens de stage voldoende uren gepresteerd heeft om vertrouwd te zijn met het werk<sup>677</sup>.

132. Een specifiek probleem werd behandeld in de zaak Brown<sup>678</sup>. Het betrof hier de zoon van Brits-Franse ouders, die voor zijn geboorte beiden in het Verenigd Koninkrijk hadden gewerkt, en die vervolgens naar Frankrijk waren verhuisd. Brown, die zijn middelbaar onderwijs in Frankrijk had voltooid, werd vervolgens toegelaten tot een ingenieursopleiding aan de universiteit van Cambridge. In afwachting van de aanvang van de opleiding, en omdat hij tot die opleiding was toegelaten, werd hij aangenomen in een Brits bedrijf, waar hij acht maanden werkte. Toen hij opleidingssteun vroeg aan de plaatselijke autoriteiten, zoals die aan de eigen onderdanen werd toegekend, botste hij op een weigering. Het Hof oordeelde dat wie zich naar een andere Lid-Staat heeft begeven om daar een beroepsopleiding te volgen, en in afwachting van het aanvangen van die opleiding wordt tewerkgesteld, en enkel wordt aangenomen omdat hij tot die opleiding is toegelaten, als een werknemer te beschouwen is<sup>679</sup>. Echter, deze werknemer heeft wanneer hij wil gaan studeren geen recht op de steun terzake van levensonderhoud, waarop de andere werknemers wel beroep zouden kunnen doen. De tewerkstelling, zoals die zich *in casu* had voorgedaan, was ondergeschikt aan de studie en niet omgekeerd, zodat aan die tewerkstelling geen rechten in verband met studie konden worden ont-

---

(673) Zaak 39/86, *hoger geciteerd*, 3201, r.o. 43-44.

(674) H.v.J. 23 maart 1982, *Levin*, zaak 53/81, *Jur.* 1982, 1035, overweging 17.

(675) H.v.J. 26 februari 1992, *Raulin t. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, zaak 357/89, *Jur.* 1992,

(676) Zaak 66/86, *hoger geciteerd*, 3205.

(677) H.v.J. 26 februari 1992, *Bernini t. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, zaak 3/90, *Jur.* 1992, r. o. 18.

(678) Zaak 197/86, *hoger geciteerd*, 3205.

(679) Zaak 197/86, *hoger geciteerd*, 3244, r.o. 23.

leend<sup>680</sup>. Het door het Hof ingevoerde onderscheid tussen 'werknemer' en 'werknemer die recht heeft op opleidingssteun' is wellicht te verklaren door het feit dat, wanneer het werknemersstatuut aan de aspirant-student zou zijn ontzegd, op grond van het feit dat de tewerkstelling ondergeschikt was aan de te volgen studie, men hem tegelijkertijd ook de andere rechten van migrerend werknemers ontzegde, wat niet de bedoeling was.

133. Verordening 1216/68 is gericht op de integratie van de migrerende werknemers in de ontvangende Lid-Staat. De hoedanigheid van migrerende werknemer wordt dan ook slechts verworven door het uitoefenen van een beroepsactiviteit in de ontvangende Lid-Staat. Anderzijds is het dan weer niet nodig dat de opleiding waarvoor steun gevraagd wordt, in de ontvangende Lid-Staat wordt gevolgd. De migrerend werknemers hebben recht op opleidingssteun voor een opleiding buiten de ontvangende Lid-Staat, voor zover de eigen onderdanen van die ontvangende Lid-Staat ook dat recht bezitten<sup>681</sup>. Dit recht geldt zelfs wanneer de persoon aan wie de opleidingssteun wordt toegekend, nooit in de ontvangende Lid-Staat heeft gewoond. Dit besliste het Hof in het arrest Meeussen. Aan de basis van de vraag lag een geschil tussen een Belgische studente, die met haar Belgische ouders in België woonde, en in België studeerde. Om die Belgische studie te bekostigen, vroeg zij een studiefinanciering aan de Nederlandse overheid. Haar ouders hadden immers altijd in Nederland hun inkomen verdiend en belasting aan de Nederlandse fiscus betaald. Zij betaalden eveneens bijdragen aan het Nederlandse sociaalezekerheidsstelsel volgens de Nederlandse wetgeving, waarin wordt verwezen naar de plaats waar de betrokkene werkt. Juffrouw Meeussens vader was algemeen directeur van een in Rotterdam gevestigde vennootschap, waarvan hij zelf de enige aandeelhouder was. Zijn echtgenote was bij dezelfde vennootschap als bediende tewerkgesteld. De basisbeurs die juffrouw Meeussen eerst was toegekend, was vervolgens weer ingetrokken, omdat zij niet aan de voorwaarden voldeed. De beurs was immers voorbehouden aan Nederlandse studenten, en aan onderdanen van andere Lid-Statens, voor deze laatste echter alleen wanneer zij in Nederland ingezetenen zijn. Het College van Beroep Studiefinanciering meende dat de communautaire bescherming van werknemers niet van toepassing was op grensarbeiders die niet op hun grondgebied woonden. De Nederlandse en Duitse regering hadden verder aangevoerd, dat de sociale voordelen van artikel 7, lid 2 van Verordening 1612/68 niet toekwamen aan een grensarbeider, die met zijn gezin in het buitenland woonde, omdat het in dit artikel neergelegde beginsel enkel de mobiliteit en de integratie van de werknemer en zijn gezin in de gast-Lid-Staat beoogde, en dat een woonplaatsvereiste vooraleer aan een in het buitenland studerend kind een studiefinanciering werd uitbetaald, bijgevolg objectief gerechtvaardigd was en evenredig met het door verordening 1612/68 nagestreefde doel<sup>682</sup>.

---

(680) Zaak 197/86, *hoger geciteerd*, 3245, r.o. 27.

(681) Zaak 235/87, *hoger geciteerd*, 5611, r.o. 16.

(682) Zaak C-337/97, *hoger geciteerd*, r.o. 20.

Het Hof bevestigde in dit verband zijn rechtspraak in de zaak Meints<sup>683</sup>, waarin het Hof het reeds had gewezen op de vierde overweging van de considerans van de bewuste verordening, waarin heel duidelijk wordt gesteld dat het recht op vrij verkeer “zonder onderscheid moet toegekend worden aan permanente werknemers, seizoenarbeiders, grensarbeiders of werknemers die arbeid in dienstverlening verrichten”. Het Hof wijst er ook op dat artikel 7 enkel spreekt over een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat, zonder daar verdere voorwaarden aan te verbinden. Het door een Lid-Staat aan kinderen van werknemers toegekende studiefinanciering vormt voor een migrerend werknemer een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2 van Verordening 1612/68 wanneer deze in het onderhoud van zijn kind blijft voorzien<sup>684</sup>. Het toekennen van een sociaal voordeel afhankelijk maken van de voorwaarde, dat de uitkeringsgerechtigde op het grondgebied van die staat woont, is niet toegelaten<sup>685</sup>. Volgens vaste rechtspraak heeft het in artikel 7, lid 2 geformuleerde gelijkheidsbeginsel tot doel, discriminatie van bloedverwanten in de neergaande lijn, die ten laste van de werknemer komen, te verhinderen<sup>686</sup>. Dit betekent dat artikel 7, lid 2 van de verordening met zich meebrengt dat ze onder dezelfde voorwaarden als kinderen van nationale werknemers van studiefinanciering kunnen genieten<sup>687</sup>. Wanneer er aan kinderen van nationale werknemers geen woonplaatsvereiste is gesteld om in aanmerking te komen voor studiefinanciering, dan wordt zulke voorwaarde discriminerend geacht wanneer die voorwaarde wel wordt opgelegd aan de kinderen van werknemers-onderdaan van andere Lid-Staten. Een dergelijke regeling zou met name grensarbeiders benadelen, die per definitie hun woonplaats in een andere Lid-Staat hebben, waar in de regel ook hun gezinsleden wonen<sup>688</sup>.

134. De communautaire invulling van het werknemersbegrip houdt tevens in dat het geen belang heeft onder welk sociaal statuut men werkt, om in aanmerking te komen voor het statuut van migrerend werknemer en de daaraan verbonden rechten. Zo oordeelde het Hof dat de vreemde talenlectoren aan de universiteit, reële betaalde arbeid verrichtten onder gezag van een hoogleraar, en daarom, ondanks hun zelfstandig statuut, op de bescherming van Verordening 1612/68 beroep konden doen. Over de situatie van de ‘echte’ zelfstandigen deed het Hof uitspraak in het arrest Meeussen. De regelgeving inzake onderwijsrechten is voor zelfstandigen aanzienlijk beperkter dan voor werknemers<sup>689</sup>. Het recht van vrije vestiging, vastgelegd in artikel 43 (ex-artikel 52) van het Verdrag, dient krachtens artikel 44 (ex-artikel 54) door de richtlijnen van de Raad verwezenlijkt te worden. Een regeling voor zelfstandigen, vergelijk-

---

(683) H.v.J. 27 november 1997, *Meints*, zaak C-57/96, *Jur.* I-6689, r.o. 50.

(684) Zaak C-3/90, *hoger geciteerd*, I-1108, r.o. 25.

(685) Zaak C-56/97, *hoger geciteerd*, r.o. 50.

(686) H.v.J. 20 juni 1984, zaak 94/84, *Deak*, *Jur.* 1984, 1873, r.o. 22.

(687) Zaak C-3/90, *hoger geciteerd*, I-1109, r.o. 28.

(688) Zaak C-337/97, *hoger geciteerd*, r.o. 23-24.

(689) M. NIEDOBITEK, o.c., 105; T. OPPERMAN, *Europäische Gemeinschaftsrechts und Deutsche Bildungsordnung: “Gravier” und die Folgen*, Bonn, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1987, 41.



baar met wat voor de werknemers is bepaald in Verordening 1612/68, ontbreekt. Nochtans zijn zowel het vrij werknemersverkeer als het vrij verkeer van zelfstandigen beide uitdrukkingen van het vrij personenverkeer, en onderscheiden ze zich enkel door de aard van de tewerkstelling. De verschillende regeling van beide vormen van personenverkeer zou niet op principiële gronden berusten, maar enkel op de verwachting dat het vrij werknemersverkeer sneller gerealiseerd zou zijn<sup>690</sup>. De behoefte aan een parallelle behandeling van beide materies blijkt uit verscheiden rechtshandelingen van de Gemeenschap. Zo baseerde de Raad zich bij de uitvaardiging van Richtlijn 75/34/EEG over het verblijfsrecht van zelfstandigen<sup>691</sup> op de overweging dat ook de zelfstandigen hetzelfde belang hadden als de werknemers om van een verblijfsrecht te kunnen genieten<sup>692</sup>. Een zelfde redenering wordt gevonden bij de Verordening die de toepasselijkheid van het sociale zekerheidssysteem uitbreidt tot zelfstandigen en hun familieleden<sup>693</sup>. In de zesde overwegende van deze verordening stelde de Raad dat om redenen van billijkheid de regels die betrekking hebben op werknemers zoveel mogelijk voor zelfstandigen dienen te gelden. Sinds het einde van de overgangperiode heeft artikel 43 (ex-artikel 52) directe werking<sup>694</sup>, en er mag dus worden aangenomen dat de zelfstandigen van dezelfde rechten kunnen genieten<sup>695</sup>. In zijn rechtspraak heeft het Hof van Justitie steeds het uitgangspunt genomen dat de rechten die het vrij personenverkeer meebrengt met betrekking tot zelfstandigen en loontrekkenden, dezelfde zijn<sup>696</sup>. In de zaak Meeussen bevestigde het Hof tenslotte dat er ook wat de toekenning van onderwijsrechten betreft geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen werknemers en zelfstandigen. Het Hof verwijst naar artikel 52 van het Verdrag, dat de onderdanen van een Lid-Staat die in een andere Lid-Staat een zelfstandig beroep wensen uit te oefenen, een gelijke behandeling verzekert als de onderdanen van die Lid-Staat. Dit verbod heeft niet alleen betrekking op de specifieke regels betreffende de uitoefening van beroepswerkzaamheden, maar ook, zoals voortvloeit uit het programma ter afschaf-

---

(690) P. TROBERG, "Artikel 52" in H. VON DER GROEBEN, H. VON BOECK en J. THIESING (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, München, 1991, m. 8 f.

(691) Richtlijn van de Raad 17 december 1974 (75/34/EEG) betreffende het recht van onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat verblijf te houden na er een werkzaamheid, andere dan in loondienst te hebben uitgeoefend, *PB. L.* 1975, 14/10.

(692) Derde overwegende van Richtlijn 75/34/EEG, *hoger geciteerd*.

(693) Verordening van de Raad van 12 mei 1981 (1390/81/EEG) houdende uitbreiding van Verordening 1408/71/EEG betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, tot zelfstandigen en hun gezinsleden, *PB. L.* 1981, 143/1.

(694) H.v.J. 21 juni 1974, *Reyners t. Belgische Staat*, zaak 2/74, *Jur.* 1974, 632-657, beschikking.

(695) In dezelfde zin: B.P. VERMEULEN, A. KUIJER en K.M. ZWAAN, *Toegang tot het onderwijs binnen de Europese Unie. Juridische aspecten van de toegang tot onderwijsvoorzieningen voor middelbaar en hoger onderwijs voor EG-migranten en derdelanders binnen de Europese Unie en in een drietal Lid-Staten*, Utrecht, Nederlands Centrum Buitenlanders, 1997, 33-39; B. WITKOWSKI, *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Freizügigkeit und Gleichbehandlung von Angehörigen der EG-Verdrag-Mitgliedstaaten hinsichtlich des Besuchs von Ausbildungsstätten und deren Auswirkung für die Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M. et al., Lang, 1991, 236.

(696) H.v.J. 8 april 1976, *Royer*, zaak 48/75, *Jur.* 1975, 509; H.v.J. 7 juli 1976, *Watson en Belmann*, zaak 118/75, *Jur.* 1976, 1197; H.v.J. 10 maart 1993, *Commissie t. Luxemburg*, zaak C-111/91, *Jur.* 1993, I-817.

ving van de beperkingen van de vrijheid van vestiging<sup>697</sup> op elke belemmering van de uitoefening van zelfstandige beroepen door de onderdanen van andere Lid-Staten in de vorm van een verschillende behandeling van onderdanen van andere Lid-Staten in vergelijking met nationale onderdanen<sup>698</sup>. Dit verbod is ook van toepassing op een woonplaatsvereiste teneinde een sociaal voordeel te verkrijgen, wanneer is vastgesteld dat deze vereiste discriminerend is<sup>699</sup>.

135. Wat het statuut van de moeder van Meeusen betreft verwijst het Hof naar zijn vaste rechtspraak betreffende autonome invulling die in de communautaire rechtsorde wordt gegeven aan de definitie van het begrip 'werknemer'<sup>700</sup>. Het Hof benadrukt dat het moet gaan om iemand die gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een beloning ontvangt<sup>701</sup>. Het moet bovendien om 'reële en daadwerkelijke arbeid' gaan, en niet om arbeid die marginaal van aard is<sup>702</sup>. Op zich belet het feit dat de werknemer gehuwd is met de directeur en enige aandeelhouder van de onderneming, niet dat men aan de kwalificatie van werknemer kan voldoen. Het Hof had weliswaar in de zaak *Asscher*<sup>703</sup> geoordeeld dat de directeur van een vennootschap waarvan hij de enige aandeelhouder is, zijn werkzaamheid niet uitoefent in het kader van ondergeschiktheid, zodat hij niet als 'werknemer' in de zin van het Verdrag kon worden aangemerkt. Dit hoeft echter niet zonder meer voor zijn echtgenote te gelden. De uit het huwelijk volgende persoonlijke en vermogensrechtelijke<sup>704</sup> betrekkingen sluiten immers niet uit dat er in het kader van de organisatie van de onderneming sprake kan zijn van ondergeschiktheid, wat het kenmerk van een arbeidsverhouding is. Het komt aan de nationale rechter toe om na te gaan of een dergelijke ondergeschiktheid in de praktijk aanwezig is<sup>705 706</sup>.

---

(697) PB. 1962, 36.

(698) H.v.J. 10 maart 1993, *Commissie t. Luxemburg*, zaak C-111/91, *Jur.* 1991, I-817, r.o. 17.

(699) Zaak C-337/97, *hoger geciteerd*, r.o. 28.

(700) Zaak C-337/97, *hoger geciteerd*, r.o. 13. Zie ook zaak 66/85, *hoger geciteerd*, 2121, r.o. 18; zaak 197/86, *hoger geciteerd*, 3205, r.o. 21 en H.v.J. 14 december 1989, *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Agegate*, zaak 3/87, *Jur.* 1989, 4459, r.o. 35.

(701) Zaak 66/85, *hoger geciteerd*, 2144, r.o. 17 en H.v.J. 27 juni 1996, *Asscher*, zaak C-107/94, *Jur.* I-3089, r.o. 25.

(702) Het Hof verwijst onder meer naar de arresten *Lawrie Blum*, zaak 66/85, *hoger geciteerd*, 2143, r.o. 16 en 17 en H.v.J. 13 mei 1998, *Martinez Sala*, zaak C-85/96, *Jur.* 1998, I-2691, r.o. 32.

(703) Zaak C-107/94, *hoger geciteerd*, I-3089.

(704) De Commissie had *in casu* verklaard dat rekening moest worden gehouden met de door het echtpaar Meeussen gekozen regeling van de huwelijksgemeenschap, wat betekende dat de echtgenote van de directeur tegelijkertijd ook mede-eigenaar zou zijn. Zie conclusies van Advocaat -generaal La Pergola, r.o. 13.

(705) Zaak C-337/97, *hoger geciteerd*, r.o. 15-16.

(706) B. DE WITTE en H. POST, "Educational and Cultural Rights" in A. CASSESE, A. CLAPHAM en J. WEILER (eds.), *Human Rights and the European Community: The Substantive Law*, Baden-Baden, Nomos, 1991, 123-176.

### 3. ONDERWIJSRECHTEN VAN FAMILIELEDEN VAN MIGRERENDE WERKNEMERS

#### 3.1. KIND VAN EEN MIGREREND WERKNEMER

##### 3.1.1. INHOUD EN DRAAGWIJDTE VAN DE ONDERWIJSRECHTEN

###### 3.1.1.1. Artikel 12 van Verordening 1612/68

136. In artikel 12 van Verordening 1612/68 wordt bepaald dat *“de kinderen van een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid verricht of heeft verricht, indien zij aldaar woonachtig zijn, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen worden toegelaten tot het algemeen onderwijs, het leerlingensstelsel en de beroepsopleiding”*. Het artikel specificeert bovendien in een tweede alinea dat de Lid-Staten gehouden zijn *“de initiatieven aan te moedigen waardoor deze kinderen dit onderwijs in zo gunstige mogelijke omstandigheden kunnen volgen”*. Reeds uit de gebruikte termen kan men afleiden dat het wellicht de bedoeling was aan deze bepaling een ruimere draagwijdte te geven dan aan de bepalingen die rechtstreeks op de migrerende werknemers zelf van toepassing zijn<sup>707</sup>. Inderdaad wordt in dit artikel uitdrukkelijk naar het algemeen onderwijs verwezen, en tevens wordt een positief ingrijpen van de Lid-Staten verwacht om het gestelde doel daadwerkelijk te bereiken.

137. Het Hof van Justitie gaf aan de bepalingen ook op een ander punt een ruime uitlegging. Hiervoor liet het Hof zich leiden door op de vijfde considerans van de Verordening, waarin bepaald werd dat gelijkheid van behandeling in rechte en in feite moest verzekerd zijn. Een zodanige integratie veronderstelt dat het kind van een migrerend werknemer op dezelfde voet als zijn nationale lotgenoten de voordelen kan genieten die in de wetgeving van het land van ontvangst ter stimulering zijn voorzien<sup>708</sup>. Het recht op ‘toegang’ tot het onderwijs, zoals bepaald in artikel 12 van de Verordening 1612/68 heeft bijgevolg niet alleen betrekking op de regels betreffende de toelating, maar ook op alle maatregelen om de deelneming aan het onderwijs te vergemakkelijken, en dus ook op alle eventuele financiële tegemoetkomingen, waarin de ontvangende Lid-Staat naar aanleiding van de studie voor zijn eigen onderdanen voorziet<sup>709</sup>. De migrerende werknemers zelf hebben dus alleen recht op volledige gelijkbehandeling wanneer ze onderwijs in vakscholen of herscholingscentra volgen, in de andere gevallen moeten zij een band tussen hun beroepsactiviteit en de gevolgde studie aantonen. Kinde-

---

(707) M. BÖCK, *o.c.*, 51.

(708) Zaak 9/74, *hoger geciteerd*, 778, r.o. 4.

(709) Zaak 9/74, *hoger geciteerd*, 780, beschikking; H.v.J. 29 januari 1975, *Alaimo t. Préfet du Rhône*, zaak 68/74, *Jur.* 1975, 115, beschikking.

ren van migrerend werknemers daarentegen hebben in alle gevallen recht op volledige gelijk-behandeling, zowel wat de toegang tot het onderwijs, als wat de deelnemingsvoorwaarden betreft<sup>710</sup>. Ook qua materieel toepassingsgebied is de bepaling van artikel 12 zeer ruim uitge-legd: ze heeft betrekking op alle soorten onderwijs -bijvoorbeeld ook op speciaal onderwijs voor gehandicapten buiten het gewone curriculum<sup>711</sup> - en op alle niveaus van onderwijs, tot en met de universiteit<sup>712</sup>.

### 3.1.1.2. Richtlijn betreffende het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers

138. Het tweede lid van artikel 12 van Verordening 1612/68 draagt Lid-Staten op om initia-tieven aan te moedigen waardoor migrantenkinderen in zo gunstig mogelijke omstandigheden onderwijs kunnen volgen. In het actieprogramma van 1976 werd duidelijker omschreven waaruit de affirmatieve actie ten voordele van de migrantenkinderen zou moeten bestaan: de Lid-Staten namen het op zich zowel speciale lessen in de officiële taal van het land te organi-seren, als het onderwijs van de eigen taal en cultuur van die kinderen te vergemakkelijken. Uiteindelijk resulteerde deze optie in 1977 in de aanneming van een richtlijn betreffende het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers<sup>713</sup>. De richtlijn draagt de Lid-Staten op aangepast onderwijs te organiseren voor de schoolplichtige kinderen van migrerend werk-nemers. Dit onderwijs zou onder meer speciale voorzieningen voor het onthaal van deze kin-deren moeten inhouden, meer in het bijzonder inzake de officiële taal of talen van de ontvan-gende Lid-Staat<sup>714</sup>. Anderzijds moet de ontvangende Lid-Staat ook het onderwijs in de taal en cultuur van de Lid-Staat van herkomst bevorderen, en moet hij daarvoor de nodige leerkrach-ten opleiden<sup>715</sup>. Het doel van de richtlijn is inderdaad niet alleen de integratie in de ontvan-gende Lid-Staat te vergemakkelijken, maar ook de eventuele herintegratie in de Lid-Staat van herkomst mogelijk te houden<sup>716</sup>.

139. Deze richtlijn is om verschillende redenen bijzonder. Op de eerste plaats gaat het hier om een actief en rechtstreeks ingrijpen in het onderwijsbeleid van de Lid-Staten, op basis van een bepaling uit het vrij werknemersverkeer, nl. artikel 49 EEG-Verdrag. Pas in 1974 was

---

(710) Vgl. B. DE WITTE, "Educational Equality for Community Workers and their Families" in B. DE WITTE (ed.), o.c., 72-73 beschrijft de evolutie van "gelijke toegang" tot "nationale behandeling".

(711) H.v.J. 11 april 1973, *Michel S. t. Fonds voor de reclassering van gehandicapten*, zaak 76/72, *Jur.* 197, 457.

(712) H.v.J. 15 maart 1989, *Echternach en Moritz t. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, zaken 389 en 390/87, *Jur.* 1989, 723-766, r.o. 26.

(713) Richtlijn van de Raad 486/77/EEG van 25 juli 1977 inzake het onderwijs aan kinderen van migrerend werknemers, *PB. L.* 1977, 199/32.

(714) Artikel 2 van Richtlijn 486/77/EEG, *hoger geciteerd*.

(715) Artikel 3 van Richtlijn 486/77/EEG, *hoger geciteerd*.

(716) Derde overwegende van Richtlijn 486/77/EEG, *hoger geciteerd*.

door het arrest Casagrande komen vast te staan dat gemeenschapsregels ook konden doorwerken in het onderwijsbeleid van de Lid-Staten. Het Casagrande-arrest bracht met zich mee dat bepaalde voordelen, die tot dan toe door de Lid-Staten voorbehouden waren aan eigen onderdanen, tot de kinderen van migrerend werknemers moesten worden uitgebreid. De richtlijn gaat echter veel verder dan dat: het breidt niet een bestaand beleid uit tot een nieuwe categorie begunstigden, maar legt een bepaald beleid -nl. een multiculturele oriëntatie voor het onderwijs aan migrantenkinderen- op. De Lid-Staten worden verplicht bepaalde rechten toe te kennen aan de kinderen van migrerende werknemers, die ze niet noodzakelijk aan hun eigen onderdanen toekennen. De richtlijn gaat eigenlijk dus verder dan het principe van gelijkbehandeling, dat doorgaans gehanteerd wordt in het kader van het vrij werknemersverkeer<sup>717</sup>. In landen met meerdere taalgroepen kan dit zelfs leiden tot omgekeerde discriminatie. Zo kan in België bijvoorbeeld een Franstalig kind dat in het Vlaamse landsgedeelte school loopt geen moedertaalonderwijs eisen, terwijl in principe het kind van een Franse migrerende werknemer daar wel aanspraak op zou kunnen maken<sup>718</sup>.

140. Ondanks het feit dat de inhoud van de richtlijn zelf ontegensprekelijk uitvoering geeft aan wat met betrekking tot het onderwijs aan migrantenkinderen in het actieprogramma van 1976 werd vooropgesteld, wordt dit actieprogramma toch in de overwegingen die aan de richtlijn ten grondslag liggen niet vermeld, en dit in tegenstelling tot het sociaal actieprogramma van 1974, waarnaar wel wordt verwezen<sup>719</sup>. De richtlijn werd dan ook aangenomen door de Raad Arbeid en Sociale Zaken<sup>720</sup>, en vormt formeel een onderdeel van het communautair sociaal beleid, veeleer dan van een communautair onderwijsbeleid. Overigens bestaan er, naast de sterke overeenkomst tussen actieprogramma en richtlijn op het inhoudelijke vlak, ook belangrijke verschillen. In het actieprogramma werd het opzetten van aangepast onderwijs voor migrantenkinderen als een verantwoordelijkheid van de Lid-Staten voorgesteld, terwijl de bijdrage van de Gemeenschap op dit vlak zich zou beperken tot het uitwisselen van informatie en het laten uitvoeren van onderzoek aangaande de problematiek. Er werd echter gekozen om het aangepast onderwijs aan migrantenkinderen vanuit de Gemeenschap op te leggen door een richtlijn, een instrument van communautaire sturing -weliswaar met een grote marge voor de Lid-Staten wat de wijze van uitvoering betreft- wat erop wijst dat de materie niet langer als een prioritaire verantwoordelijkheid van de Lid-Staten, maar als een gemeenschapsaangelegenheid wordt beschouwd. De keuze om het aangepast onderwijs voor migran-

---

(717) B. DE WITTE, "Educational Equality for Community Workers and their families" in B. DE WITTE (ed.), o.c., 75; K. WEBER, *Die Bildung im europäischen Gemeinschaftsrecht und die Kulturhoheit der deutschen Bundesländer*, Baden-Baden, Nomos, 1993, 35.

(718) Zie B. DE WITTE "Il caso Mutsch: la libera circolazione dei lavoratori e l'uso delle lingue", *Il Foro Italiano* 1987, IV, 11.

(719) Eerste overwegende van Richtlijn 486/77/EEG, *hoger geciteerd*.

(720) Zie *Bull. EG* 1977/6, 2.1.149.

tenkinderen als een onderdeel van het sociaal beleid te presenteren, maakte het mogelijk om zonder al te veel problemen voor de richtlijn als beleidsinstrument te opteren.

141. Wanneer we de tekst van de richtlijn zoals ze uiteindelijk is goedgekeurd vergelijken met het oorspronkelijke voorstel zoals dat door de Commissie was ingediend, dan blijkt dat deze richtlijn waarschijnlijk de eerste -mislukte- poging vormde om een echt communautair onderwijsbeleid te ontwikkelen. De ontwerp-richtlijn ging immers veel verder dan het uiteindelijk goedgekeurde voorstel: zo was het onder meer ook van toepassing op migrantenkinderen uit niet-Lid-Staten, en was het veel meer een emanatie van een onderwijsbeleid, waarbij men opvoedkundige concepten -tot en met verwijzingen naar klasgrootte- vooruitzette<sup>721</sup>. Zo was de motivatie van de Commissie om voor de migrantenkinderen in onderwijs in eigen taal en cultuur te voorzien, niet alleen en zelfs niet op de eerste plaats de mogelijkheid tot herintegratie in de herkomststaat, maar wel de volledige persoonlijke ontplooiing van kinderen die in twee culturen opgroeien<sup>722</sup>. De ontwerp-richtlijn was dan ook niet alleen op artikel 49 gebaseerd, maar eveneens op artikel 235 EEG-Verdrag<sup>723</sup>. De Raad nam de richtlijn aan, echter niet voordat de rechtsgrond van artikel 49 én 235 EEG-Verdrag tot 49 was teruggebracht, en het toepassingsgebied tot kinderen van onderdanen van Lid-Staten was beperkt. Verwijzingen naar onderwijsmethoden of klasgrootte zijn geschrapt, evenals de motivering van de Commissie, dat onderwijs in eigen taal en cultuur onder meer verantwoord is omwille van de persoonlijke ontplooiing van deze kinderen. Alleen de overweging dat dit de mogelijkheid van terugkeer moet openhouden, is gebleven. Artikel 49 volstond dus als rechtsgrondslag van de richtlijn, omdat het formele doel ervan beperkt bleef tot het verzekeren van de voorwaarden voor ouders-werknemers om mobiel te kunnen zijn<sup>724</sup>.

142. De uitvoering van de richtlijn, die voorzien was tegen 6 augustus 1981, verliep allesbehalve probleemloos, en zelfs nu is ze in vele Lid-Staten, waaronder België, nog niet uitgevoerd<sup>725</sup>. De redenen voor deze (soms gedeeltelijke) niet-uitvoering zijn vaak praktisch: zo is het erg moeilijk om moedertaalonderwijs te organiseren in een school waar leerlingen van twintig of meer verschillende nationaliteiten les volgen. Bovendien spreekt de richtlijn over het onderwijs in de moedertaal van de kinderen van migrerende werknemers, en niet van de officiële taal van hun herkomstland, wat betekent dat het aantal mogelijk te onderwijzen talen

---

(721) K. WEBER, *o.c.*, 35.

(722) PB. C. 17 september 1975, 213. Vijfde overwegende.

(723) *Ibidem*, eerste overwegende.

(724) B. DE WITTE, "The impact of European Community rules on linguistic policies of the Member States" in F. COULMAS (ed.), *Language Policy for the European Community. Prospects and Quandaries*, Berlijn/New York, Mouton De Gruyter, 1991, 171-172.

(725) De juridische databank van de EG, CELEX, kan voor zeven van de vijftien Lid-Staten geen informatie over omzettingbepalingen in het nationale recht geven, dit ondanks het feit dat artikel 5 van de Richtlijn de Lid-Staten opdraagt de Commissie onverwijld in kennis te stellen van de maatregelen die zij nemen om aan de Lid-Staten te voldoen.

vaak het aantal nationaliteiten nog overstijgt<sup>726</sup>. Anderzijds zijn de bewoordingen waarin de richtlijn gesteld is ook eerder vaag: de richtlijn draagt de Lid-Staten op dit onderwijs te organiseren in overeenstemming met hun nationale omstandigheden en hun rechtssysteem. Het is niet echt duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Naar verluidt werd deze passage ingevoerd op vraag van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, die bezorgd waren voor de autonomie en bevoegdheden van respectievelijk de *Länder* en de *Local Education Authorities*<sup>727</sup>. Anderen interpreteren deze zinsnede aldus dat de richtlijn geen resultaatsverbintenis inhoudt, maar dat het eerder om een inspanningsverbintenis zou gaan<sup>728</sup>. Voor België bijvoorbeeld is het organiseren van onderwijs in een andere taal dan die van het taalgebied, strijdig met de taalwetgeving<sup>729</sup>, en een daadwerkelijke uitvoering van de richtlijn in overeenstemming met ons rechtssysteem is zonder voorafgaande aanpassing van de taalwetgeving niet mogelijk<sup>730</sup>. Wel bestaan een aantal langlopende experimenten met moedertaalonderwijs aan migrantenkinderen die door de richtlijn werden geïnspireerd<sup>731</sup>, maar precies omdat het slechts experimenten buiten het normale kader zijn<sup>732</sup>, kunnen ze niet als uitvoering van de richtlijn worden beschouwd<sup>733</sup>. Ook de opdracht dat de Lid-Staten 'passende maatregelen' moeten nemen voor de organisatie van het onderwijs in eigen taal en cultuur (tegen de 'alle noodzakelijke maatre-

---

(726) A. MILIAN I MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Madrid, Editorial Civitatis, 1994, 95.

(727) Verslag over de tenuitvoerlegging in de Lid-Staten van Richtlijn 77/486, COM(88)787 def., 141. Zie onder meer voor de bevoegdheden van de Local Education Authorities; P. MEREDITH, "The Attribution of Powers as to Education in England and Wales" in J. DE GROOF (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994, 247-258.

(728) Zie B. DE WITTE, *Rapport*, 13.

(729) Krachtens artikel 4 van de Wet van 30 juli 1963 houdende de taalregeling in het onderwijs is de onderwijstaal het Nederlands in het Nederlandse taalgebied: B.S. 22 augustus 1963.

(730) Overigens kunnen -zelfs constitutionele- moeilijkheden van interne aard een niet- of laattijdige uitvoering van een richtlijn nooit rechtvaardigen: H.v.J. 11 april 1978, *Commissie t Italië*, zaak 100/77, *Jur.* 1978, 887, r.o. 21.

(731) Zie voor België o.m. R. VERSTEGEN, "Onderwijstaal en taalonderricht in het onderwijs voor kinderen van migranten", *TORB* 1997-98, 329-347; M. ADAMS, "Taalonderwijs in Babel. Over de rechten van etnische minderheden op onderwijs in of over hun eigen taal", *TORB* 333-335; J. LEMAN, "Hoe de scholenslag winnen. Beleidsperspectieven inzake onderwijs aan allochtonen in de Vlaamse Gemeenschap", *TORB* 1992-93, 151-164 en Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *Integratiebeleid: een werk van lange adem. Deel II: Feiten en toelichting van de voorstellen*, november 1990, 233. Voor Nederland: T. STORIMANS, *Het recht op anders zijn - in het bijzonder met betrekking tot minderheden in het basisonderwijs*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1993, 186-192. Voor Duitsland: L.R. REUTER, "Schulrechtliche und schulpraktische Fragen der schulischen Betreuung von Kindern und Jugendlichen nichtdeutscher Erstsprache", *RdJB* 1999, 1-18 en H. SCHNEIDER, "Bildungs- und Kulturpolitik" in A. BLECKMANN, *Europarecht*, 1996, 943-944.

(732) Voor de 'experimenten' met onderwijs in eigen taal en cultuur werd per omzendbrief een afwijking van de taalwet toegestaan (zie bijvoorbeeld omzendbrief 16 september 1991). R. VERSTEGEN, o.c., 337 wijst erop dat de wet nergens in de mogelijkheid voorziet om een dergelijke afwijking toe te staan (echter wel op andere gronden). Een bepaling in het ontwerp-decreet op het basisonderwijs die de regering machtigde om onder meer voor onderwijs in eigen taal en cultuur een afwijking vast te stellen (*Gedr. St. Vl. Parl.* 1996-97, nr. 451/1) werd geschrapt na opmerking van de Raad van State.

(733) Het aanhouden van een administratieve praktijk die in overeenstemming is met een richtlijn is niet voldoende om als uitvoering van de Richtlijn te gelden: zie H.v.J. 6 mei 1980, *Commissie t België*, zaak 102/79, *Jur.* 1980, 1486, r. o. 11. Ook D. CURTIN, "Directives: The Effectiveness of Judicial Protection of Individual Rights", *C.M.L.Rev.* 1990, 709-739.

gelen' uit de ontwerp-richtlijn) in samenwerking met de herkomst-Lid-Staten, is niet echt duidelijk. Sommige Lid-Staten meenden immers dat dit betekende dat die herkomst-Lid-Staten ook voor de financiering van dit soort onderwijs dienden in te staan<sup>734</sup>. De problemen rond de uitvoering van de richtlijn<sup>735</sup> inspireerden het Europees Parlement meerdere malen om bij resolutie op de uitvoering aan te dringen. De Commissie stelde herhaaldelijk de zeer gebrekkige uitvoering van de richtlijn vast<sup>736</sup>.

143. Wanneer een richtlijn niet binnen de voorziene termijn wordt uitgevoerd, rijst natuurlijk de vraag of de rechtsonderhorigen geen beroep kunnen doen op de directe werking ervan. Om op deze vraag een antwoord te kunnen geven, dient te worden bekeken of de richtlijn in kwestie voldoet aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking, d.w.z. of ze bepalingen bevat die duidelijk en onvoorwaardelijk zijn en niet afhankelijk van een discretionaire uitvoeringsmaatregel<sup>737</sup>. Wellicht is dit niet het geval: de organisatie van onderwijs vereist altijd een zeker ingrijpen van de overheid. Toch kan een onderscheid gemaakt worden tussen artikel 2 van de richtlijn, dat de Lid-Staten oplegt op opvang gericht kosteloos onderwijs voor migrantenkinderen te bieden, meer in het bijzonder met aangepast onderricht van de officiële taal of talen van de ontvangende Lid-Staat, en artikel 3<sup>738</sup>, dat de Lid-Staten opdraagt onderwijs in de eigen taal en cultuur te bevorderen. Met de Commissie kan inderdaad gesteld worden dat het eerste artikel een subjectief recht voor deze kinderen creëert op aangepast onderwijs in de taal van het gastland, zodat een Lid-Staat bij niet-nakoming van deze verplichting tot schadevergoeding kan worden gedwongen<sup>739</sup>. De tweede bepaling is daarentegen zodanig in termen van een inspanningsverbintenis geformuleerd (het moedertaalonderwijs moet worden 'bevorderd'), dat daaruit geen subjectief recht voor de rechtsonderhorigen kan worden afgeleid<sup>740</sup>. Het niet-uitvoeren van een richtlijn kan anderzijds wel aanleiding geven tot een inbreukprocedure op grond van artikel 226 (ex-artikel 169) van het Verdrag<sup>741</sup>. Het Europees Parlement

---

(734) F. WITTEK, "Eine Europäische Dimension von Ausländerbildungspolitik. Zur Richtlinie der EG-Vertrag vom 25.7.1977", *RdJB* 1982, 48.

(735) De Nederlandse uitvoering houdt de mogelijkheid in dat onderwijs in eigen taal en cultuur door het bevoegd gezag in het schoolplan wordt opgenomen, wat dus nog geen recht op dergelijk onderwijs impliceert. Zie T. STORIMANS, *o.c.*, 186-192.

(736) Zie de rapporten van de Commissie over de implementatie van Richtlijn 486/77/EEG: COM (84) 54 def; COM(88) 787 def. en het Verslag over het onderwijs aan kinderen van migranten in de Europese Unie, COM (94) 80.

(737) H.v.J. 15 januari 1986, *Hurd t. Jones*, zaak 44/84, *Jur.* 1986, 83, r.o. 47.

(738) F. WITTEK, *o.c.*, 48 noemt dit artikel het meest 'unverbindliche' van de richtlijn.

(739) H.v.J. 19 november 1991, *Francovich*, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, *Jur.* 1991, I-5357 en H.v.J. 5 maart 1996, *Brasserie du Pecheur*, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, *Jur.* 1996, I-1029.

(740) Verslag over de tenuitvoerlegging in de Lid-Staten van Richtlijn 77/486/EEG, COM(88)787 def., p.10 en 141. Zie tevens antwoord op schriftelijke vraag 3465/92, *PB. C.* 1993, 95/40. Het Europees Parlement was nochtans de tegenovergestelde mening toegedaan: Europees Parlement DOC 2A3-399/92, 19.

(741) Artikel 226 (ex-artikel 169) EG-Verdrag: "Indien de Commissie van oordeel is dat een Lid-Staat en van de krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken. Indien





heeft er op aangedrongen dat de Commissie ook werkelijk zo'n procedure zou starten<sup>742</sup>, en de Commissie heeft in haar rapporten van de jaren 80 meermaals met deze mogelijkheid bedreigd<sup>743</sup>, maar is van deze confronterende houding ondertussen afgestapt ten voordele van een 'meer flexibele' aanpak. Deze nieuwe houding wordt geïnspireerd door de onduidelijkheid over de draagwijdte van de verplichtingen die door de richtlijn aan de Lid-Staten worden opgelegd enerzijds<sup>744</sup>, en de stijgende gevoeligheid bij de gemeenschapsinstellingen voor de culturele gevoeligheden van de Lid-Staten<sup>745</sup>

### 3.1.2. BEGUNSTIGDE KINDEREN

144. De situatie van kinderen van migrerend werknemers is aanzienlijk gunstiger dan die van migrerende werknemers zelf, aangezien kinderen in het algemeen recht hebben op gelijke deelnemingsvoorwaarden bij de toegang tot het onderwijs in het gastland -en meer in het bijzonder op studiefinanciering- terwijl migrerende werknemers zelf nog een continuïteit tussen de gevolgde studie en hun vroegere tewerkstelling dienen aan te tonen vooraleer zij zich hierop kunnen beroepen. In de praktijk betekent dit dat men, waar mogelijk, zich op het eerste, voordeligere statuut zal pogen te beroepen. Dit gaf aan het Hof van Justitie de mogelijkheid om ook de -toch enigszins problematische<sup>746</sup>- categorie 'kinderen van migrerend werknemer' duidelijk te omlijnen. Begunstigd door artikel 12 van Verordening 1612/68 zijn alle kinderen van een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid heeft verricht of verricht, op voorwaarde dat deze kinderen op het grondgebied van de Lid-Staat waar arbeid wordt verricht, woonachtig zijn. Aangenomen kan worden dat de nationaliteit van het kind zelf van geen belang is, zolang de ouder aan wie zij de rechten ontlenen, een EG-onderdaan is. Dit is zelfs het geval voor de toepassing van de richtlijn betreffende het onderwijs aan kinderen van migrerend werknemers. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat deze richtlijn ook van toepassing zou zijn op kinderen van zogenaamde derdelanders. Het oorspronkelijke voorstel van richtlijn bevatte inderdaad bepalingen in die zin, en was om die redenen niet alleen op artikel 49, maar ook op artikel 235 van het Verdrag gebaseerd. Deze versie werd uiteindelijk niet aanvaard, maar de Raad legde wel een verklaring af,

de betrokken staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie"

(742) Zie bijvoorbeeld de resolutie van het Europees Parlement over culturele verscheidenheid en de problemen van het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers, *PB. C.* 1993, 187.

(743) De Commissie achtte een inbreukprocedure mogelijk wanneer: *i)* op het niveau van een Lid-Staat geen enkel maatregel wordt getroffen; *ii)* de ouders financiële lasten moeten dragen voor het onderwijs van de taal en de cultuur van oorsprong, *iii)* een staat van ontvangst elke samenwerking met de staat van oorsprong om dit onderwijs in te voeren zou weigeren, *iv)* de staat van ontvangst elke coördinatie van het onderwijs van de eigen taal en cultuur met het reguliere onderwijs zou weigeren: COM(88)787 def. 143.

(744) F. WITTEK, *o.c.*, 49.

(745) H. CULLEN, *o.c.*, 125.

(746) Aldus B.P. VERMEULEN en A. KUIJER, *o.c.* 35.

waarin de Lid-Staten toezegden te streven naar de verwezenlijking van de doeleinden van de richtlijn voor alle kinderen van migrerend werknemers, ongeacht hun afkomst<sup>747</sup>. In de meeste Lid-Staten zijn de aangepaste structuren voor de opvang van migrantenkinderen in het onderwijs inderdaad niet beperkt gebleven tot de kinderen van EG-onderdanen<sup>748</sup>.

145. De richtlijn is echter alleen van toepassing op kinderen die onder de leerplicht vallen<sup>749</sup> volgens de wet van de ontvangende Lid-Staat, terwijl artikel 12 van toepassing is op alle kinderen van economisch actieve EG-onderdanen, zelfs wanneer ze meerderjarig en/of niet meer ten laste van hun ouders zijn<sup>750</sup>. In de zaak van de in Nederland studerende Duitser Moritz<sup>751</sup> besliste het Hof dat Moritz wel beschouwd kon worden als *“kind van een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid verricht of heeft verricht”*, toen hij na het vertrek van zijn ouders in Nederland bleef, omdat hij een opleiding wil afmaken *“die hij in het land van herkomst niet kon voortzetten”*. De laatste zinsnede bevat een beperking met betrekking tot de opleiding waarvoor het kind op studiefinanciering aanspraak kon maken: het ging om een opleiding ‘die hij in het land van herkomst niet kon voortzetten’. Aangenomen mag worden dat deze voorwaarde geen extra eis inhoudt, en dat de zinsnede ‘die hij in het land van herkomst niet kon voortzetten’ enkel moet worden aanzien als een verduidelijking van de feiten<sup>752</sup>.

146. Dat de rechten die van een student krachtens artikel 12 van Verordening 1612/68 ook niet ophouden wanneer de student niet meer afhankelijk is van de rechtgevende ouder, werd bevestigd in het arrest Gaal<sup>753</sup>. Deze in Duitsland opgegroeide Belg was niet meer ten laste van zijn moeder, en zijn enige inkomen was de wezenvergoeding waarop hij recht had sinds de dood van zijn vader. Gaal had in Duitsland het middelbaar onderwijs afgewerkt, en ook een universitaire studie biologie. Vervolgens vroeg hij studiefinanciering aan om zijn studies voort te zetten in het verenigd Koninkrijk. Zijn aanvraag werd door de bevoegde instanties afgewezen op grond van het feit dat hij ouder dan 21 jaar was en niet meer ten laste van zijn ouders, en hij aldus niet meer beroep kon doen op de status van ‘kind van een migrerend werknemer’. Artikel 10 en 11 van Verordening 1612/68 -over de rechten van echtgenote en kinderen om zich op het grondgebied van de gast-Lid-Staat te vestigen en er zelf een activiteit op te nemen- vermelden inderdaad de voorwaarde dat het kind jonger dan 21 jaar of nog ten laste van zijn ouders moet zijn. Artikel 12, dat bepaalt dat het kind van een migrerend werk-

---

(747) J. BROUWER, *o.c.*, 208, vn 84.

(748) Zo is in het Verenigd Koninkrijk een belangrijke inspanning gedaan voor kinderen uit Punjab.

(749) F. WITTEK, *o.c.*, 47 wijst er in dat verband op dat op het ogenblik van totstandkoming van de richtlijn vragen met betrekking tot de toegang tot het hoger onderwijs voor migrantenkinderen nog niet aan de orde waren.

(750) Zaak C-7/94, *hoger geciteerd*, I-1031, r.o. 24 en 25.

(751) Gevoegde zaken 389/87 en 390/87, *hoger geciteerd*, 723.

(752) K.J.M. MORTELMANS, noot bij het arrest gevoegde zaken 389- en 390/87, *SEW* 1989, 743.

(753) Zaak C-7/94, *hoger geciteerd*.

nemer recht heeft om onder dezelfde voorwaarden te worden toegelaten tot het algemeen onderwijs, het leerlingensysteem, en de beroepsopleiding, bevat een dergelijke leeftijds- of onderhoudsvereiste niet. Duitsland argumenteerde echter dat dit artikel in zo nauwe samenhang stond met de twee voorgaande, dat het recht van artikel 12 enkel werd toegekend aan kinderen die aan de voorwaarden van de twee vorige artikels voldeden<sup>754</sup>. Het Hof wees deze interpretatie echter resoluut van de hand. Het verwijst daarvoor naar zijn uitspraak in de zaken *Echternach* en *Moritz*<sup>755</sup> waarbij het had gesteld dat het een kind van een migrerend werknemer de kans moet krijgen om zijn studie verder te zetten om zijn opleiding succesvol te kunnen afronden. Dit brengt met zich mee dat artikel 12 van de verordening ook van toepassing is op studiefinanciering voor studenten die al in een vergevorderd stadium van hun studie zitten, zelfs wanneer ze ouder zijn dan 21 of niet langer afhankelijk van hun ouders. Het zou strijdig zijn met zowel de letter als met de geest van artikel 12, wanneer de studenten die reeds in een vergevorderd stadium van hun studies zijn, de rechten die daarin worden gewaarborgd zouden onttrokken worden wegens hun leeftijd of wegens het feit dat zij niet meer ten laste zijn<sup>756</sup>.

147. Op de opmerking van de Duitse regering, dat er een inconsistentie zou zijn, aangezien kinderen die niet (meer) aan de vereisten van artikel 10 of 11 van de verordening voldoen, geen verblijfsrecht in de gast-Lid-Staat meer zouden hebben, terwijl ze wel rechten op studiefinanciering van die gast-Lid-Staat zouden kunnen laten gelden, antwoordde het Hof met verwijzing naar het arrest *Brown*<sup>757</sup>, waarin werd bepaald dat een kind van een migrerend werknemer slechts in aanmerking komt voor rechten wanneer hij ook met zijn ouders in de gast-Lid-Staat heeft gewoond. Het is jammer dat het Hof niet dieper op dit argument is ingegaan, omdat de Duitse interpretatie van de artikelen 10 en 11 van de verordening zou betekenen dat het ten laste zijn van de migrerend werknemer niet alleen zou vereisen dat hij afhankelijk is van de rechtgevendende werknemer voor het verkrijgen van het verblijfsrecht in de ontvangende Lid-Staat, maar dat hij dit recht zou verliezen wanneer hij niet langer van hem afhankelijk is. Vooral wanneer de gezinsleden van de migrerend werknemer niet de nationaliteit van een Lid-Staat hebben heeft een dergelijke interpretatie perverse gevolgen, die niet stroken met de bedoeling van de verordening, namelijk de integratie van de werknemer in de ontvangende Lid-Staat<sup>758</sup>. Wel is het zo dat een meerderjarig, studerend kind van een migrerend werknemer zelf aan zijn studie een verblijfsrecht ontleent in de Lid-Staat waar hij studeert, voor de duur van zijn studie, op voorwaarde dat hij niet de nationaliteit van een niet-Lid-Staat bezit. *In casu* had Gaal ook geen verblijfsrecht in de Lid-Staat waar zijn vader migrerend werknemer was geweest nodig, omdat hij de studiebeurs had aangevraagd met het oog op het

(754) Zaak C-7/94, *hoger geciteerd*, I-1031, r.o. 21.

(755) Gevoegde zaken 389/87 en 390/87, *hoger geciteerd*, 723, r.o.29 en 30.

(756) Zaak C-7/94, *hoger geciteerd*, I-1031, r.o. 24 en 25.

(757) Zaak 197/86, *hoger geciteerd*, 3205, r.o. 30.

(758) In dezelfde zin, met voorbeelden A.P. VAN DER MEI, "Kinderen van EG-werknemers: Het recht op Onderwijs en Studiefinanciering", *NTOR* 1995, 213-217.

verderzetten van studies in het buitenland, meer bepaald in het Verenigd Koninkrijk. Duitsland had verder aangevoerd dat in het arrest Echternach en Moritz<sup>759</sup> werd bepaald dat artikel 12 van de verordening zou moeten worden geïnterpreteerd als artikel 7, lid 2 van de verordening. Volgens vaste rechtspraak worden sociale voordelen in de zin van artikel 7, lid 2 van de verordening slechts toegekend aan familieleden van de migrerend werknemers wanneer deze van hem afhankelijk zijn. De Duitse regering verkeerde in de overtuiging dat dit dan ook voor de voordelen toegekend op basis van artikel 12 van de verordening zo moest zijn. Ook hier volgde het Hof dit standpunt niet. De verwijzing naar artikel 7, lid 2 in de arresten Echternach en Moritz en Di Leo<sup>760</sup>, had niet de bedoeling andere voorwaarden te bepalen dan deze die in artikel 12 worden verwoord, maar enkel om te benadrukken dat de voordelen die krachtens artikel 7, lid 2 aan de migrerende werknemers werden toegekend, aan de kinderen van die migrerend werknemers niet konden worden onthouden die hun rechten op artikel 12 baseren.

148. Het statuut waaronder de rechtgevende ouder werkt of werkte blijkt van geen belang. Zo bepaalde het Hof onder meer dat het feit dat een werknemer bij een internationale organisatie was tewerkgesteld, geen afbreuk deed aan zijn statuut van migrerend werknemer, en dat een kind hiervan zich op de rechten uit artikel 12 van Verordening 1612/68 kon beroepen<sup>761</sup>. Gezien de bewoordingen van artikel 12 lijkt het aannemelijk dat ook kinderen van zelfstandigen zich op artikel 12 van de Verordening kunnen beroepen. Inderdaad, hoewel de verordening op zich wel degelijk de migrerend werknemers als personeel toepassingsgebied heeft, wordt in artikel 12 zeer ruim gesproken van kinderen van een onderdaan van een Lid-Staat "*die arbeid verricht heeft of verricht*", en wordt niet gesproken van arbeid in loondienst. Verschillende argumenten ondersteunen deze stelling. Zo wordt bijvoorbeeld in de Europese Economische Ruimte bepaald dat onder meer artikel 12 van Verordening 1612/68 ook van toepassing is op de gezinsleden van zelfstandigen<sup>762</sup> en kan ook het integratiebeginsel verantwoorden dat de kinderen van alle economisch actieven onder de werkingssfeer van artikel 12 van de Verordening vallen<sup>763</sup>. Dit werd tenslotte bevestigd in het hoger behandelde arrest Meeussen<sup>764</sup>.

149. Aangezien de *ratio legis* van de Verordening de integratie van de werknemer en zijn gezin in de ontvangende Lid-Staat was, is wel vereist dat het kind dat zich op deze rechten beroept, met zijn ouders in die Lid-Staat (heeft) gewoond. Een kind waarvan de ouders voor zijn geboorte in de bewuste Lid-Staat werkzaam waren, kan zich dus niet op artikel 12 van de

---

(759) Gevoegde zaken 389/87 en 390/87, *hoger geciteerd*, 764, r.o. 34-35

(760) H.v.J. 13 november 1990, *Di Leo t. Land Berlin*, zaak C-308/89, *Jur.* 1990, I-4185, r.o. 14-15.

(761) Gevoegde zaken 389: 87 en 390/87, *hoger geciteerd*, 723-766.

(762) Artikel 12, lid 3 van Protocol 15 bij het EER-Verdrag, *hoger geciteerd*.

(763) B.P. VERMEULEN en A. KUIJER, o.c., 34. Impliciet M. DE BLOIS, "Europees Gemeenschapsrecht en onderwijs", *SEW* 1991, 524. Deze opvatting wordt uiteindelijk bevestigd in het arrest Meeusen: H.v.J. 8 juni 1999, zaak C-337/97, *Jur.* 1999, n.n.g.

(764) Zaak C-337/97, *hoger geciteerd*.

Verordening beroepen<sup>765</sup>. Het is inderdaad de voorwaarde 'indien zij aldaar woonachtig zijn' die tot de meeste casuïstiek aanleiding zou geven. Uit deze formulering zou men immers kunnen afleiden dat het statuut 'kind van een migrant' met de respectieve voordelen die eraan verbonden zijn, slechts van toepassing is in de mate dat het kind studeert in de ontvangende Lid-Staat. Een illustratie van deze opvatting vinden we terloops in het arrest Humbel<sup>766</sup>. Humbel woonde met zijn ouders -allen van Franse nationaliteit- in Luxemburg. Hij volgde echter secundair onderwijs in België. Om tot deze opleiding te worden toegelaten diende Humbel een schoolgeld te betalen, dat niet verschuldigd was door de Belgische en de Luxemburgse leerlingen. Humbel meende, als kind van een in Luxemburg tewerkgesteld werknemer, op dezelfde rechten aanspraak te kunnen maken als de Luxemburgse leerlingen, en dus van het betalen van schoolgeld vrijgesteld te zijn. De enige relevante bepaling ter zake is artikel 12 van Verordening 1612/68, dat impliceert dat discriminatie van kinderen van migrerende werknemers wat betreft de toelating tot het onderwijs verboden is, voor zover de kinderen in de ontvangende Lid-Staat woonachtig zijn. Deze regeling legt, aldus het Hof, alleen verplichtingen op aan de ontvangende Lid-Staat<sup>767</sup>. Let wel: de Lid-Staat die de migrerende werknemer ontvangt, dus in dit geval Luxemburg. België schendt het gemeenschapsrecht niet als het beslist aan onderdanen van een bepaalde Lid-Staat geen schoolgeld te vragen. Hoewel deze oplossing inderdaad in overeenstemming is met de letter van het gemeenschapsrecht, en dan meer in het bijzonder met de letter van artikel 12 Verordening 1612/68, stemde zij toch bepaald niet gelukkig. In de voorafgaande procedure had onder meer de regering van Italië gepleit dat artikel 12 niet uitdrukkelijk vereiste dat het onderwijs op het grondgebied van de ontvangende Lid-Staat werd genoten. Met het oog op de sociale en culturele integratie van de kinderen van migrerende werknemers is het volgens de Italiaanse regering absoluut noodzakelijk dat deze dezelfde kansen tot ontplooiing krijgen als de onderdanen van de ontvangende Lid-Staat. Als deze staat ten behoeve van zijn eigen onderdanen in mogelijkheden voorziet om tegen gunstige voorwaarden in het buitenland te studeren, moet hij dat ook doen ten behoeve van andere gemeenschapsonderdanen die op zijn grondgebied wonen, of toch tenminste ten voordele van hen die kunnen beroep doen op het statuut van kind van een werknemer.

150. In het arrest Matteucci van dezelfde dag werd de opwerping van de Commissariaat-Generaal voor de Internationale Betrekkingen van de Franse Gemeenschap, daarin gesteund door de Franse regering, dat artikel 7 van Verordening 1612/68 slechts verplichtingen oplegt met betrekking tot de op zijn grondgebied verstrekte opleiding, doch niet in het geval dat de betrokken opleiding op het grondgebied van een andere Lid-Staat wordt verstrekt, van de hand gewezen. Zoals hoger reeds werd beschreven oordeelde het Hof in dit geval dat wanneer een

---

(765) Zaak 197/86, *hoger geciteerd*, 3248, beschikking.

(766) Zaak 263/86, *hoger geciteerd*, 5365. Zie voor commentaar o.m. J. CURALL, "Artikel 128" in H. VON DER GROEBEN, H. VON BOECK en J. THIESING, *Kommentar zur EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 1991, 3530-3531; C.O. LENZ, *o.c.*, 196-197.

(767) Zaak 263/86, *hoger geciteerd*, 5389, r.o. 24.

Lid-Staat zijn nationale werknemers de mogelijkheid biedt een in een andere Lid-Staat verstrekte opleiding te volgen, deze mogelijkheid dan moet worden uitgebreid tot de op zijn grond gebied gevestigde communautaire werknemers<sup>768</sup>. Ook hier was het weer de Italiaanse regering die deze theorie ondersteunde. Het Hof verwijst ten slotte naar artikel 5 (thans artikel 10) van het EEG-Verdrag volgens hetwelk de Lid-Staten alle algemene of bijzondere maatregelen treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag voortkomende verplichtingen te verzekeren. Een Lid-Staat is bijgevolg verplicht elke andere Lid-Staat bij te staan, op wie een verplichting krachtens het gemeenschapsrecht rust<sup>769</sup>. Weliswaar is de formulering ten aanzien van werknemers in de Verordening enigszins anders: in tegenstelling tot artikel 12, dat voordelen aan de kinderen van werknemers slechts toekent indien de kinderen in de ontvangende Lid-Staat 'woonachtig zijn', is er geen sprake van een dergelijke verblijfsvereiste in het op de werknemers zelf toepasselijke artikel 7 van de bewuste verordening.

151. Dat de opvatting van de Italiaanse regering veld wint, mag blijken uit de arresten Carmina di Leo<sup>770</sup> en Bernini<sup>771</sup>, waar het in beide gevallen kinderen van Italiaanse migranten betrof. Het arrest Carmina di Leo betrof een Italiaanse studente die in Duitsland was gedomicilieerd, als dochter van een eveneens in Duitsland gedomicilieerde Italiaanse gastarbeider. Zij studeerde geneeskunde aan de universiteit van Siena, en vroeg met het oog op deze studie financiering van de Duitse overheid. Het Hof oordeelde dat ze, krachtens artikel 12, wat studiefinanciering betreft, diende te worden geassimileerd met de onderdanen van de Lid-Staat waar zij was gedomicilieerd, zelfs wanneer de studie wordt gevolgd in de Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit heeft. Impliciet heeft het Hof aanvaard dat aan de verplichting woonachtig te zijn in de ontvangende Lid-Staat -waarvan de validiteit niet in twijfel wordt getrokken- wordt voldaan, zelfs wanneer de studente gaat verblijven in een andere Lid-Staat omwille van haar studies. Advocaat-generaal Van Gerven merkt in zijn conclusies bij de zaak Bernini, waar een Italiaanse studente die in dezelfde situatie verkeerde ten opzichte van de Nederlandse overheid, op dat het Hof hier een concept van woonplaats huldigt dat in andere communautaire domeinen werd ontwikkeld. De woonplaats wordt gezien als 'de plaats waar het gewoonlijke centrum ligt van de belangen van een persoon'. Het spreekt immers voor zich dat een tijdelijke verandering van de verblijfplaats naar een andere plaats niet de overdracht van dit centrum van belangen naar een andere plaats met zich mee brengt. De vraag wanneer die transfer dan wel echt plaats vindt, hangt af van de beweegredenen die eraan ten grondslag liggen. Dat in geval van studies de verandering van verblijfplaats wordt voorgeschreven door de studies en beperkt blijft tot hun duur, vormt een belangrijk element in de beoordeling waar de echte

---

(768) Zaak 263/86, *hoger geciteerd*, 5378, r.o. 15 en 16.

(769) Zaak 263/86, *hoger geciteerd*, 5388, r.o. 19.

(770) Zaak C-308/89, *hoger geciteerd*, 4185-4211.

(771) Zaak C-3/90, *hoger geciteerd*.

woonplaats ligt<sup>772</sup>. Het feit dat in het arrest Echternach en Moritz het Hof heeft aanvaard dat de woonplaats van de student zich bevond in de Lid-Staat waar hij studeerde, hoewel zijn familie reeds naar de Lid-Staat van oorsprong was teruggekeerd, doet hieraan geen afbreuk. In de zaak Echternach en Moritz was het immers van doorslaggevend belang dat de student reeds zijn hele leven in de ontvangende Lid-Staat had gewoond en gestudeerd. Ook in de zaak Bernini werd nogmaals de vraag gesteld of het recht op studiefinanciering ondergeschikt gemaakt kan worden aan de voorwaarde dat het kind van de migrerende werknemer op het grondgebied van de ontvangende Lid-Staat verblijft. Het Hof antwoordt ook hier ontkennend: als deze voorwaarde niet bestaat voor de eigen onderdanen, dan kan dit ook niet vereist worden van de migrerende werknemers en hun familieleden. Het volstaat dat de migrant in het onderhoud van het kind blijft voorzien, ongeacht waar het kind verblijft, opdat het onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen op studiefinanciering aanspraak zou kunnen maken.

152. De studiefinanciering wordt in Nederland toegekend aan de student zelf, niet aan zijn ouders. Is het feit dat de student zijn woonplaats buiten de ontvangende Lid-Staat heeft dan van belang? Het Hof merkt hierover op dat in vroegere arresten reeds werd bepaald dat sociale voordelen voor de kinderen van migrerende werknemers, sociale voordelen voor deze werknemers vormen, in de mate dat deze nog in hun onderhoud voorzien<sup>773</sup>. Op de vraag of de student een eigen recht kan doen gelden, werd verwezen naar het arrest Lebon, waarin wordt bepaald dat de familieleden van de migrerende werknemer, onrechtstreekse begunstigen van de gelijke behandeling zijn. Het kind kan zich bijgevolg beroepen op artikel 7 lid 2 van de verordening om de studiefinanciering te verkrijgen. In zijn conclusie bij de zaak Meeussen had Advocaat-generaal Pergola opgemerkt dat, wanneer het kind van een migrerende werknemer in zijn herkomst-Lid-Staat blijft wonen, er niet echt een probleem van integratie in de gast-Lid-Staat lijkt te bestaan<sup>774</sup>. Het recht op integratie in de gast-Lid-Staat wordt nu echter geïnterpreteerd als een abstract recht op gelijke behandeling van de mobiele werknemers en zijn kinderen.

### 3.2. ECHTGENO(O)T(E) VAN EEN MIGREREND WERKNEMER

153. Hoewel de *ratio legis* van de bepaling betreffende kinderen in Verordening 1612/68 een zo goed mogelijke integratie van het gezin van de migrant in de ontvangende Lid-Staat was,

---

(772) Zaak C-3/90, *hoger geciteerd*, I-1094. In de zaak Angonese (H.v.J. 6 juni 2000, *Angonese t. Cassa di Risparmio di Bolzano* zaak C-281/98, *Jur.* 2000, n.n.g.; zie ook *infra*, Hoofdstuk 6, punt 2.1., p. 251 e.v.) werd het feit dat Angonese in een andere Lid-Staat had gestudeerd, aanvaard als mogelijke aanknopingspunt van een situatie aan het gemeenschapsrecht. Het feit dat Angonese de hele tijd van zijn buitenlandse studie in de eigen Lid-Staat was gedomicilieerd gebleven, doet aan die vaststelling geen afbreuk.

(773) Zaak C-3/90, *hoger geciteerd*, I-1107, r.o. 25.

(774) Zaak C-337, *hoger geciteerd*, conclusie van 29 januari 1999, n.n.g.

bleek een gelijkaardige bepaling voor de echtgenoot van een migrant niet voorhanden. Het Hof van Justitie vulde ook hier de lacune, maar via een andere weg, die overigens de voorbode zou blijken van de verdere ontwikkeling. Marisa Forcheri was de Italiaanse echtgenote van een in Brussel tewerkgestelde Italiaanse EG-ambtenaar. Zij volgde in Brussel een opleiding tot maatschappelijk werkster. Zoals alle studenten die niet de Belgische nationaliteit bezaten of wiens ouders niet in België woonden, diende zij bovenop het inschrijvingsgeld een bijkomend collegegeld te betalen, de zogenaamde 'minerval'. Vrijstelling van dit extra collegegeld werd verleend indien de ouders van de student buitenlandse ambtenaren bij de EG waren, of indien de echtgenoot van de student in België arbeid in loondienst verrichte en belasting afdroeg aan de Belgische schatkist. Pas vanaf het academiejaar 1981-82 -mevrouw Forcheri was toen reeds voor het derde jaar ingeschreven- gold de vrijstelling ook voor echtgenoten van EG-ambtenaren. Mevrouw Forcheri achtte het feit dat ze de eerste twee jaren wel het aanvullend collegegeld had moeten betalen discriminerend en in strijd met het gemeenschapsrecht. De zaak werd aanhangig gemaakt bij de Brusselse vrederechter, en kwam aldus in het kader van een prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie.

154. Het Hof bepaalde dat een rechtmatig in een Lid-Staat verblijvende onderdaan van een andere Lid-Staat niet mag worden gediscrimineerd door het eisen van een hoger collegegeld voor de toelating tot een beroepsopleiding. Immers, hoewel het beleid met betrekking tot onderwijs en de opleiding als dusdanig geen deel uitmaakt van de gebieden waarop krachtens het EEG-Verdrag de gemeenschapsinstellingen bevoegd zijn, toch behoort, op grond van artikel 128, de toelating tot een dergelijke opleiding tot de werkingssfeer van het EEG-Verdrag<sup>775</sup>. Een hoger inschrijvingsgeld vragen van een rechtmatig op het grondgebied verblijvende EG-onderdaan vormt dus een door artikel 7 EEG-Verdrag verboden discriminatie<sup>776</sup>. In dit arrest werd voor het eerst rechtstreeks beroep gedaan op artikel 7 van het Verdrag in verband met het vrij verkeer van personen<sup>777</sup>. Aangezien artikel 7 echter enkel van toepassing is in relatie tot artikel 128 betreffende de beroepsopleiding, zou de definitie van beroepsopleiding, waarop het Hof in de Forcheri-zaak niet is ingegaan, van doorslaggevend belang worden.

155. Interessant is vooral de redenering van het Hof. In eerste instantie wordt nog verwezen naar de mogelijkheid voor familieleden van migrerende werknemers om -ter bevordering van de integratie in de ontvangende Lid-Staat- deel te kunnen nemen aan het onderwijs in die Lid-Staat. Toch wordt het recht van de echtgenote van de ambtenaar niet naar analogie op Verordening 1612/68 gebaseerd<sup>778</sup>, maar wel op artikel 128 EEG-Verdrag. In dit arrest wordt inder-

---

(775) Zaak 152/82, *hoger geciteerd*, 2335, r.o. 17.

(776) Zaak 152/82, *hoger geciteerd*, 2335, beschikking.

(777) Zie A. ARNULL, *The General Principles of EEC Law and the Individual*, Leicester, Leicester University Press, 1990, 33.

(778) Naar deze mogelijke weg wordt ook verwezen door J. MCMAHON, *o.c.*, 67-68.



daad voor het eerst uit artikel 128 afgeleid dat de toegang tot de beroepsopleiding tot de toepassingsfeer van het Verdrag behoort<sup>779</sup>. Dat dit fundamentele arrest en zijn werkelijke draagwijdte destijds niet meer weerklank kreeg, is vooral te wijten aan de feitelijke omstandigheden van de zaak. . Mevrouw Forcheri verbleef inderdaad op legale wijze in België met haar man, die EG-ambtenaar was. Zij was dus niet op de eerste plaats naar België gekomen om te studeren. In het arrest werd ook nog ingegaan op de bijzondere positie van de gemeenschapsambtenaar. Hij dient inderdaad, op grond van het protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, in België geen belastingen te betalen. Maar hij betaalt wel belastingen aan de Gemeenschappen, en daar haalt de ontvangende Lid-Staat ook voordeel uit. Als gevolg van de feitelijke achtergrond van de zaak, ging men de toegang tot de beroepsopleiding nog niet onmiddellijk beschouwen als een uit de communautaire rechtsorde rechtstreeks voortvloeiend recht.

156. Vermelden we kort de -andersluidende- conclusie van Advocaat-generaal Rozès. Deze was van oordeel dat een handeling van een Lid-Staat betreffende een gemeenschapsmaterie die -zoals onderwijs- niet onder de werkingssfeer van de Gemeenschap werd gebracht, slechts uitwerking kan hebben in zoverre deze in overeenstemming is met de communautaire rechtsorde. Op de Lid-Staten rust krachtens artikel 5 EEG-Verdrag de verplichting geen maatregelen te nemen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het verdrag in gevaar zouden kunnen brengen. Volgens advocaat-generaal Rozès kan men in het geval van mevrouw Forcheri inderdaad spreken van een discriminerende maatregel, maar één van zo'n beperkte en indirecte invloed dat de doelstellingen van het Verdrag er niet door in het gevaar gebracht worden. Ze besluit dat *"geen voorschrift of beginsel van gemeenschapsrecht afdoet aan de geldigheid van een nationale regeling, die voorziet in een bijzonder inschrijvingsgeld, die voorziet in een bijzonder inschrijvingsgeld voor buitenlandse studenten aan instellingen voor hoger onderwijs"*<sup>780</sup>. Belangrijk is hier dat de Advocaat-generaal, bijna impliciet ervan uitgaat dat de toegang tot de beroepsopleiding niet tot de toepassingsfeer van het Verdrag behoort.

157. Hoe ver gaan de onderwijsrechten van de echtgenoot van een migrerend werknemer? Als men werkelijk vasthoudt aan het recht dat gebaseerd wordt op artikel 128 in combinatie met het beginsel van non-discriminatie in artikel 12 (ex-artikel 6, toenmalig artikel 7), tweede lid van het Verdrag, dan zouden de rechten van deze personen beperkt blijven tot gelijke toegang, zonder meteen ook recht te hebben op gelijke deelnemingsvoorwaarden, en dus op financiële ondersteuning door de gast-Lid-Staat en dergelijke. Deze opvatting lijkt nogal beperkt<sup>781</sup>. Bijgevolg lijkt het aannemelijk te stellen dat echtgenoten van migrerend werknemers,

---

(779) Zaak 152/82, *hoger geciteerd*, 2335, r.o. 17.

(780) Conclusie van Advocaat-generaal Rozès bij zaak 152/82, *hoger geciteerd*, 342.

(781) Nochtans in die zin: J. ZIEKOW, "Der gemeinschaftsrechtliche Status der Familienangehörigen von Wanderarbeitnehmer", *DÖV* 1991, 369.

onafhankelijk van hun nationaliteit<sup>782</sup> recht hebben op gelijke behandeling in onderwijsaan-  
gelegenheden: hiervoor wordt soms verwezen naar de directe werking van artikel 39 (ex-arti-  
kel 48)<sup>783</sup>, maar nog aannemelijker schijnt toepasselijkheid van artikel 7, lid 2 van Verorde-  
ning 1612/68 op alle leden van de familie van de migrerend werknemer<sup>784</sup>. Volgens de uit-  
spraak in *Cristini* kunnen we zeggen dat het gaat om een zelfstandig recht, dat de echtgenoot  
zelfstandig kan laten gelden<sup>785</sup>. In de praktijk zou dit erop neerkomen dat de echtgenoten recht  
hebben op dezelfde voordelen als die waarop kinderen recht hebben krachtens artikel 12 van  
de verordening.

#### 4. RECENTE ONTWIKKELINGEN

##### 4.1. NAAR INTERCULTUREEL ONDERWIJS?

158. Het door de Commissie in 1994 gepubliceerde rapport<sup>786</sup> over het onderwijs aan kinde-  
ren van migranten is duidelijk geïnspireerd door nieuwe tendensen in het denken over migra-  
tie en integratie en de rol van onderwijs daarin. Die waren geëvolueerd van het vereisen van  
louter formele gelijkheid (passieve assimilatie)<sup>787</sup>, naar het erkennen van specifieke behoeften  
en corresponderende rechten voor migranten en hun kinderen. Daarnaast werd het onderwijs  
ook een belangrijke plaats toegedicht in de strijd tegen racisme en xenofobie. In een resolutie  
van begin 1993 had het Europees Parlement niet alleen aangedrongen op de volledige omzet-  
ting van de bestaande richtlijn betreffende het onderwijs aan kinderen van migranten, maar  
ook de Commissie verzocht om na te gaan of het verdrag mogelijkheden bood voor een wet-  
telijk recht op onderwijs in het gastland van de taal van het herkomstland. Het Parlement  
spoorde de Raad en de Commissie aan in het *Lingua-II*-programma in financiële middelen te  
voorzien voor onderwijs in de taal van het herkomstland. Verder werd erop aangedrongen dat  
prioriteit zou worden gegeven aan het onderwijs van de taal van derde landen en werd de  
Commissie gevraagd een actieprogramma gericht op de bevordering van intercultureel on-  
derwijs en op de integratie van migrantenkinderen in het onderwijs op te stellen<sup>788</sup>. Het rap-

---

(782) Zie H.v.J. 13 februari 1985, *Diatta*, zaak 267/83, *Jur.* 1985, 589; en H.v.J. 7 mei 1986, *Gül*, zaak 131/85, *Jur.* 1986, 1591. Ook M. ZULLEEG, "Die Bedeutung des europäischen Gemeinschaftsrechts für das Ausländerrecht", *NJW* 1987, 2193-2199.

(783) Zie B. DE WITTE *o.c.* in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 73.

(784) Vaste rechtspraak sinds H.v.J. 30 september 1975, *Cristini*, zaak 32/75, *Jur.* 1975, 1095. In dezelfde zin B. DE WITTE, *Ibidem*.

(785) M. BÖCK, *o.c.*, 64.

(786) Verslag over het onderwijs aan kinderen van migranten in de Europese Unie, COM (94) 80, *Bull. EU* 1994/3, 1.2.168.

(787) H. CULLEN, *o.c.*, 111.

(788) Resolutie over de culturele verscheidenheid en de problemen van het onderwijs voor kinderen van immi-  
granten in de Europese Gemeenschap, *PB. C.* 1993, 42/187, en 191.

port dat aan de resolutie voorafging, had nog gepleit voor intercultureel onderwijs voor alle kinderen, maar daarover kon geen politieke consensus worden bereikt<sup>789</sup>. Belangrijk is wel dat de resolutie het recht op onderwijs van migrantenkinderen niet langer als een onderdeel van het vrij personenverkeer formuleert, maar binnen de verwezenlijking van een Europees burgerschap situeert<sup>790</sup>.

159. Ook in het daaropvolgende verslag van de Commissie wordt onderwijs aan migranten en hun kinderen niet langer als functioneel voor de werking van de interne markt geformuleerd, maar wordt het gesitueerd in het gelijke kansenbeleid en de strijd tegen racisme en sociale uitsluiting. Het verslag leidde naar de opname van een specifieke actie met betrekking tot migrantenkinderen en kinderen van reizigers en zigeuners in het Comeniusonderdeel van het Socrates-programma<sup>791</sup>. Dit weerspiegelt de nieuwe aanpak van de Commissie inzake het onderwijs aan kinderen van migranten. Er worden geen subjectieve rechten op een bepaalde vorm van onderwijs toegekend aan deze groep, maar er wordt gewerkt met een systeem van bevordering van 'best practices' en uitwisseling van ervaringen. Het programma bevat als dusdanig geen verplichtingen voor de Lid-Staten, maar er worden wel fondsen aan bepaalde projecten toegekend. Het Europees Parlement had in zijn eerste lezing nog getracht verwijzingen naar intercultureel onderwijs en de strijd tegen racisme, xenofobie en sociale uitsluiting in de actie betreffende onderwijs aan migrantenkinderen te laten opnemen<sup>792</sup>. Deze werden door de Raad wat afgezwakt, en het aangenomen voorstel bevatte ook geen verwijzingen meer naar de bestrijding van sociale uitsluiting. De optie voor intercultureel onderwijs van het Europees Parlement werd nog niet bevestigd door de Raad, die het houdt op het vagere bevorderen van 'Europees burgerschap'<sup>793</sup>.

#### 4.2. VOORSTEL TOT WIJZIGING VERORDENING 1612/68/EEG EN RICHTLIJN 360/68/EEG

160. Niettegenstaande het feit dat het Hof de ruimst mogelijke invulling gaf aan de bepalingen betreffende het onderwijs van kinderen van migrerende werknemers, was de Commissie reeds geruime tijd van mening dat een extensieve interpretatie van de verordening 1612/68 niet meer volstond om de rechten van de migrerende werknemers en vooral van hun familie te garanderen. Ze heeft reeds verschillende malen voorstellen geformuleerd om het toepassingsgebied van de verordening uit te breiden, vooral wat betreft de mogelijkheden van familieher-

---

(789) H. CULLEN, *o.c.*, 125-126.

(790) H. CULLEN, *o.c.*, 125.

(791) Cfr. *infra*, Hoofdstuk 9, punt 2.1.1.1.2. (p. 442 e.v.).

(792) Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een communautair actieprogramma "Socrates", PB. C. 1994, 128/479, amendement nr. 9, 481.

(793) H. CULLEN, *o.c.*, 128.

eniging<sup>794</sup>. Er liggen ook nu voorstellen ter tafel om de 30 jaar oude verordening 1612/68 aan te passen evenals richtlijn 360/68 over de afschaffing van de beperkingen op vrij verkeer en verblijf voor migrerende werknemers en hun familieleden<sup>795</sup>. Dit voorstel, hoewel het enkel van toepassing is op migrerend werknemers en hun familieleden en de regels van secundair gemeenschapsrecht die er voor de andere categorieën van burgers bestaan<sup>796</sup>, onverlet laat, vormt in de zienswijze van de Commissie toch het startpunt voor een onderzoek naar hoe de burgers van de Gemeenschap en hun families op een meer uniforme wijze kunnen worden behandeld.

161. Het oogmerk van de voorgestelde wijziging is onder meer het toepassingsgebied van het recht op vrij verkeer uit te breiden tot alle ascendenten en descendenten van de werknemer en diens echtgenoot, evenals van andere familieleden die van de werknemer afhankelijk zijn of onder hetzelfde dak wonen. Ook de bezorgdheid om de positie van de familieleden te verbeteren voor het geval een huwelijk in een echtscheiding uitloopt, wordt in het voorstel van verordening weerspiegeld.<sup>797</sup> Er wordt nu eveneens rekening gehouden met de specifieke situatie waarin grensarbeiders zich bevinden. Concreet met betrekking tot studerende kinderen is de leeftijdsvereiste of de vereiste op afhankelijk te zijn van de migrerend werknemer uit artikel 10 van het voorstel van verordening verdwenen<sup>798</sup>. Ook op andere plaatsen incorporeert de tekst van het voorstel van verordening een aantal van de ontwikkelingen in de rechtspraak. Dit is het geval voor artikel 7, tweede lid van de verordening, waarvan de bewoordingen zo worden aangepast dat er duidelijk uit blijkt dat niet alleen economische voordelen, maar ook culturele, recreatieve, sociale en andere voordelen worden bedoeld. In het derde lid van het voorstel worden de onderwijsrechten van de migrerend werknemer opgesomd: hij zal onder dezelfde voorwaarden als de nationale werknemers recht toegang hebben tot alle niveaus van onderwijs en universiteit of 'beroepsopleiding' -deze term vervangt de term 'vakschool' uit de oorspronkelijke verordening, wat een optie in het kader van levenslang leren wordt genoemd-

---

(794) Zie COM (88) 815 final, *PB. C.* 1989, 100/6; Zie J. LONBAY, *o.c.*, 380 en K. WEBER, *o.c.*, 34.

(795) Voorstel voor een verordening van het Parlement en de Raad tot wijziging van verordening 1612/68/EEG, *PB. C.* 12 november 1998, 344/9.

(796) Richtlijn van de Raad 148/73/EEG van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en het verrichten van diensten, *PB. L.* 28 juni 1973, 172/14; Richtlijn van de Raad 364/90/EEG van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht, *PB. L.* 13 juli 1990, 180/26; Richtlijn van de Raad 365/90/EEG van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd, *PB. L.* 13 juli 1990, 180/28; Richtlijn van de Raad 96/93/EEG van 29 oktober 1993 betreffende het verblijfsrecht van studenten, *PB. L.* 18 december 1993, 317.

(797) Zie in verband met de problematiek van (ex-)gezinsleden van migrerend werknemers die zelf niet rechtstreeks onder het toepassingsgebied van het verdrag vallen H.v.J., *Diatta*, zaak 267/83, *Jur.* 1985, 567. Zie ook S. PEERS, "Dazed and confused: family members' residence rights and the Court of Justice", *E.L.Rev.* 2001, 76-83 en J. ZIEKOW, "Der gemeinschaftsrechtliche Status der Familienangehörigen von Wanderarbeitnehmer", *DÖV* 1991, 363-370.

(798) Zie voor de problemen waartoe sommige interpretaties van Verordening 1612/68 aanleiding kan geven: A.P. VAN DER MEI, "Kinderen van EG-werknemers: Het recht op Onderwijs en Studiefinanciering", *NTOR* 1995, 213-217.

en van revalidatie, omscholing en verdere opleiding. Men wil dat deze bepaling de situatie omvat waarin migrerende werknemers, eventueel ten gevolg van de gewijzigde situatie op de arbeidsmarkt, van loopbaan willen veranderen. Artikel 1 van de Verordening wordt in het voorstel dan weer aldus gewijzigd, dat de migrerend werknemer niet alleen arbeid in loondienst mag aanvaarden of verrichten, maar ook dat hij een werk mag zoeken of een beroepsopleiding mag volgen. Zijn recht op studiefinanciering wordt expliciet vastgelegd in een nieuw toe te voegen tweede lid bij artikel 10 van de verordening: de werknemer is gerechtigd tot alle ondersteuning waarin voorzien is voor onderdanen die werk willen opnemen, of die een beroepsopleiding willen volgen. Aangezien dit voorstel van verordening verregaande wijzigingen voorstelt aan het statuut van de familie van de migrerend werknemer, gaat het voorstel van wijziging van verordening gepaard met een voorstel tot wijziging van richtlijn 360/68/EEG<sup>799</sup>. In de wijzigingsrichtlijn worden de voorwaarden neergelegd waaronder de familieleden van de migrerend werknemer over een onafhankelijk recht van verblijf kunnen beschikken<sup>800</sup>.

## 5. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN

162. Bij gebrek aan bevoegdheid inzake onderwijs hoeft het niet te verwonderen dat de werkelijk bindende bepalingen inzake onderwijs zich in andere takken van de communautaire rechtsorde zouden voordoen. Dat dit in de sector van het vrij werknemersverkeer zou gebeuren was helemaal niet vanzelfsprekend: de verdragsbepalingen ter zake bevatten zelfs niet de minste verwijzing naar onderwijsrechten. Toch verschijnt het eerste expliciete, subjectieve onderwijsrecht relatief vroeg. In de verordening 1612/68 waarin uitvoering wordt gegeven aan de bepalingen betreffende het vrij werknemersverkeer, vindt men een bepaling die aan migrerend werknemers het recht toekent te worden toegelaten tot vakscholen en her- en omscholingscursussen, en aan zijn of haar kinderen een recht om tot alle vormen van onderwijs te worden toegelaten. Hierdoor wordt een zeer beperkt onderwijsrecht toegekend aan een zeer beperkte categorie van personen, maar wel in de meest sterke vorm van regelgeving die de Gemeenschap kent, namelijk een verordening, een instrument dat rechtstreeks toepasselijk is en verbindend in al zijn onderdelen. Bij de bepaling van de onderwijsrechten van migrerend werknemers en hun familieleden treedt anderzijds voor het eerst, maar niet voor het laatst, het Hof van Justitie als motor van integratie in de onderwijssector naar voren. De zeer belangrijke eerste stap kwam er in dit verband met het Casagrande-arrest van 1974, waardoor kwam vast te staan dat gemeenschapsrecht kan doorwerken zelfs in principieel aan de Lid-Staten voorbe-

---

(799) Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 68/360/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Staten en hun familie binnen de Gemeenschap en Richtlijn 73/148/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake vestiging en verrichten van diensten, COM(1995)348 def.

(800) Meer bepaald in artikel 4, a van de ontwerp-richtlijn.

houden beleidsdomeinen. Het Hof erkent weliswaar dat de Lid-Staten bevoegd blijven voor de inhoud en financiering van hun onderwijsstelsel, maar spreekt zich niet uit over de inhoud van het aan de Lid-Staten verbleven onderwijsbeleid. De bevoegdheid van de Gemeenschap wordt functioneel gedefinieerd -in functie van de door de Gemeenschap te realiseren doelstellingen- aldus de mogelijkheid van zeer ingrijpende interventies openlatend. Door de uitspraak in Casagrande werden de in de verordening toegekende rechten ruim geïnterpreteerd, zodat niet alleen toegang, maar ook deelnemingsvoorwaarden -en vooral dan het recht op studiefinanciering- ook aan kinderen van niet-onderdanen moest worden toegekend. De extensieve uitspraak was nog niet echt vernieuwend in die zin dat ze volledig overeenstemde met de geest van de verordening, die een zo goed mogelijke integratie van de migrerend werknemer en zijn gezin in de gast-Lid-Staat beoogde.

163. Het belang van de uitspraak in Casagrande ligt veel meer in de fundamentele optie dat de onaantastbaarheid van nationale onderwijsbeleid wordt doorbroken, en in de dynamiek die de uitspraak zelf bij de andere gemeenschapsorganen veroorzaakte. Niet zo lang na de uitspraak in Casagrande en de bevestiging ervan in Alaimo, komt de Commissie voor het eerst met een officieel initiatief inzake onderwijs naar buiten: een voorstel van richtlijn inzake aangepast onderwijs voor *alle* migrantenkinderen, met een bepaald uitgesproken pedagogische oriëntatie en om die redenen niet alleen gebaseerd op artikel 49 maar eveneens op artikel 235 EEG-Verdrag. Dit was voor de Lid-Staten duidelijk nog een brug te ver: de richtlijn werd pas aangenomen nadat alle bepalingen die haar deden uitstijgen boven het uitvoering geven aan het vrij werknemersverkeer, waren geschrapt. Dit is opmerkelijk, aangezien er talloze verklaringen en resoluties zijn, die door dezelfde Lid-Staten unaniem (want in de vorm van een intergouvernementele of gemengde resolutie) onderschreven waren, waarin duidelijk werd gesteld dat migrantenkinderen, inclusief die uit niet-Lid-Staten, een onderwijsaanbod nodig hebben dat boven het normale aanbod -en ook boven wat uiteindelijk in de richtlijn is bepaald- uitstijgt. Bij de uitvoering van de richtlijn hebben de Lid-Staten in de meeste gevallen het specifiek op migrantenkinderen gerichte onderwijs niet tot de kinderen van onderdanen beperkt. In een richtlijn wilde men deze verplichting echter niet opgenomen zien. De politieke wil van de Lid-Staten om aan de problematiek een bepaalde oplossing te geven, schijnt derhalve wel zo sterk te zijn dat ze er nu en dan de behoefte voelen om die in een verklaring of resolutie te uiten, maar dan weer niet sterk genoeg om die om te zetten in bindende maatregelen. Wat onderwijsaangelegenheden betreft schijnt men inderdaad te moeten vaststellen dat de concretiseringsgraad en de draagwijdte van de verklaringen omgekeerd evenredig is met het verbindend karakter ervan. In niet-verbindende resoluties durven de Lid-Staten progressieve stellingen innemen en vernieuwende onderwijsconcepten lanceren, maar wanneer het tot een ook voor henzelf bindende maatregel moet komen, plooiën ze zich terug op de meest beperkende opvatting over de actiemogelijkheden van de Gemeenschap<sup>801</sup>.

---

(801) F. WITTEK, *o.c.*, 49.

164. Het aannemen van een richtlijn met betrekking tot onderwijsinhouden zelf blijkt toch reeds een zeer belangrijke stap geweest te zijn. Hoewel de richtlijn zelf formeel verbindend is, is het verbindend karakter van deze richtlijn door haar vaagheid eerder relatief. De Commissie heeft ondanks de onvolledige uitvoering tegen geen enkele Lid-Staat een klacht wegens niet-uitvoering ingesteld, wat laat vermoeden dat de Commissie zelf de kans op slagen van een dergelijke vordering niet zo groot acht. Anderzijds gaat er van de richtlijn, ook van de niet of minder verbindende bepalingen, wel degelijk een zekere werking uit. Wanneer men het onderwijsbeleid van de Lid-Staten na de invoering van de richtlijn onder de loep neemt, dan ziet men toch dat er, vaak discrete en nauwelijks merkbare, ontwikkelingen ten aanzien van het beleid inzake onderwijs aan migrantenkinderen, kunnen worden vastgesteld. Het gewicht van de richtlijn in dat proces valt niet zeer precies te bepalen, omdat het plaatsvindt in een bredere context dan die van de richtlijn, namelijk een algemeen debat over migrantenpolitiek, en dat ook en vooral betrekking heeft op migranten die uit derde landen afkomstig zijn. Ondertussen heeft het Hof de rechten van kinderen van migranten uit de Lid-Staten aldus geïnterpreteerd dat ze zijn losgekoppeld van het oorspronkelijke doel van concrete integratie in de ontvangende Lid-Staat, en tot een abstract recht van gelijkbehandeling zijn gepromoveerd.

165. Behalve de zeer belangrijke principiële vastlegging van de mogelijke doorwerking van het gemeenschapsrecht in voor het overige aan de Lid-Staten voorbehouden beleidsdomeinen, heeft het Hof ook een bijdrage geleverd aan het nauwkeurig omschrijven van de in de verordening 1612/68 algemeen omschreven rechten. De interpretatie van het begrip 'sociale voordelen' als omvattende de toegang tot alle vormen van onderwijs, en gelijke deelnemingsvoorwaarden in de mate dat de studie verband hield met de beroepsuitoefening was eveneens rechtscheppend in die zin dat het weinig twijfel lijdt dat de regelgever met die bepaling oorspronkelijk geen onderwijsrechten op het oog had, iets wat ook kan afgeleid worden uit het feit dat er een andere bepaling bestond (artikel 7, lid 3 van de verordening) die betrekking had op onderwijs. De combinatie van het sterkste handelingsinstrument waarover de gemeenschapsinstellingen beschikken, een verordening, met een dynamische interpretatie door het Hof van Justitie van de bepalingen van die verordening heeft ertoe geleid dat wie zich op deze verordening kan beroepen, zich zeer sterke rechten inzake onderwijs in andere Lid-Staten toegekend ziet. De toekenning van deze rechten hebben ook hun sporen gelaten in het onderwijsbeleid van de Lid-Staten. Meerdere Lid-Staten hebben hun wetgeving effectief moeten aanpassen om in overeenstemming te zijn met de communautaire opgelegde rechten.

De eventuele wetswijzigingen waartoe bepaalde Lid-Staten zich genoodzaakt zagen ten gevolge van de beschreven ontwikkelingen, kunnen echter niet als een harmonisatie worden omschreven. De Lid-Staten zijn nog steeds volledig vrij inzake de organisatie van hun onderwijs, inclusief het al dan niet toekennen van bepaalde sociale voordelen in verband met onderwijs. De enige harmonisatie betreft het toepassingsgebied *ratione personae* van die maatregelen. Dat is in alle Lid-Staten tot de op hun grondgebied economische actieve onderdanen van andere Lid-Staten én hun familieleden, uitgebreid.

166. Hoewel buiten kijf staat dat de rechtspraak van het Hof van Justitie in deze context een harmoniserende werking heeft gehad op het onderwijsbeleid van de Lid-Staten, kan anderzijds niet ontkend worden dat de mogelijkheden tot sturing door negatieve integratie toch beperkt blijven. Minstens zo belangrijk is echter de invloed die de uitspraken van het Hof hebben op de activiteiten van andere gemeenschapsinstellingen. Dit weerspiegelt zich nu in de initiatieven van de Commissie ter aanpassing van Verordening 1612/68 en van de Commissie en het Europees Parlement inzake intercultureel onderwijs. Bij het initiatief tot bevorderen van intercultureel onderwijs -dat rechtstreeks de inhoud van het onderwijs betreft- speelt het subsidiariteitsdenken ook expliciet een rol. De Commissie heeft haar tactiek om een bepaalde behandeling voor kinderen van migranten te eisen verlaten ten voordele van acties waarbij Lid-Staten ondersteund worden en ervaringen worden uitgewisseld. Het is nu te vroeg om reeds met zekerheid te kunnen stellen in welke mate een dergelijke aanpak leidt tot wijzigingen in het onderwijsbeleid van de Lid-Staten. De problematiek lijkt hier echter minder verband te houden met subsidiariteit op zich, dan wel met het feit dat, zowel op het niveau van de Lid-Staten als op het niveau van de Gemeenschap, nog geen overeenstemming bestaat over wat nu de beste mogelijk beleidskeuze ten aanzien van de aanwezigheid van verschillende culturen in het onderwijs vormt.



## HOOFDSTUK 4 MOBILITEIT VAN STUDENTEN

### 1. SITUERING

167. Het bevorderen van de mobiliteit van studenten is van bij de aanvang een belangrijke doelstelling geweest van de Europese onderwijssamenwerking. De intergouvernementele resolutie van 1974 betreffende de samenwerking op onderwijsgebied<sup>802</sup> vermeldde reeds dat deze samenwerking prioritair zou betrekking hebben op onder meer *“het bevorderen van het vrije verkeer en de mobiliteit van docenten, studenten en wetenschapsbeoefenaars, met name door de opheffing van de administratieve en sociale belemmeringen van het vrije verkeer van deze personen alsmede door de verbetering van het onderwijs in vreemde talen”*. Het actieprogramma van 1976 is nog ambitieuzer: de vierde actielijn heeft betrekking op ‘samenwerking in het hoger onderwijs’, en daaronder begrijpt men: initiatieven gericht op een intensivering van de contacten tussen de instellingen van hoger onderwijs, verbeteringen van de academische erkenning van diploma's en studieperioden, en vooral de bevordering van het vrije verkeer en de mobiliteit van studenten en docenten. Om de intensivering van de contacten te bevorderen, lanceerde de Commissie in 1976, 1977 en 1978 beurzenprogramma's ter bevordering van gezamenlijke studieprogramma's of gezamenlijke onderzoeksprogramma's, en voor korte studiebezoeken en -verblijven in andere Lid-Staten voor docenten, onderzoekers en administrateurs van het hoger onderwijs<sup>803</sup>. Deze beurzenprogramma's konden van begin af aan op een grote belangstelling rekenen, zelfs in die mate dat het Onderwijscomité ze bestempelde als één van de mijlpalen van de in 1976 opgezette samenwerking<sup>804</sup>. Wat de academische erkenning betreft werd relatief weinig vooruitgang geboekt: binnen het Onderwijscomité werd een werkgroep opgericht belast met het opstellen van een stand van zaken<sup>805</sup>. Met betrekking tot de laatste doelstelling van de actielijn -het bevorderen van de mobiliteit van studenten en docenten- raakte men het op 27 juni 1980 eens over de noodzaak van een gemeenschappelijke aanpak van het toelatingsbeleid in het hoger onderwijs voor studenten uit andere

---

(802) Resolutie van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 6 juni 1974, betreffende de samenwerking op onderwijsgebied, *PB. C.* 1974, 98. Cfr. Hoofdstuk 2, punt 3.3. (p. 113 e.v.).

(803) *Twaalfde Algemeen Verslag van de Werkzaamheden van de Europese Gemeenschappen*, 1978, nr. 428.

(804) Algemeen verslag van het Onderwijscomité waarover inhoudelijk door de Raad en de ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen, tijdens hun zitting op 27 juni 1980 overeenstemming is bereikt, *Verklaringen inzake het Europees Onderwijsbeleid*, Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1988, 56.

(805) J. BROUWER, *De Europese Gemeenschap en onderwijs. Geschiedenis van de samenwerking en het communautair beleid op onderwijsgebied (1951-1996)*, Baarn, BKR 1996, 170.

Lid-Statens<sup>806</sup>. Die gemeenschappelijke aanpak zou stoelen op drie beginselen: het nationale beleid diende rekening te houden met het communautaire streven om de mobiliteit te bevorderen, de Lid-Statens dienden hun onderlinge afhankelijkheid en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ter zake te erkennen, en tenslotte diende ernaar gestreefd te worden dat studenten uit andere Lid-Statens onder dezelfde voorwaarden als de eigen studenten -niet ongunstiger maar ook niet gunstiger- zouden worden toegelaten tot het onderwijs. Uitzonderingen daarop werden wel mogelijk geacht in specifieke situaties, bijvoorbeeld als de opleidingscapaciteit onvoldoende was om grote studentenaantallen uit andere Lid-Statens op te vangen<sup>807</sup>. Meer specifiek met betrekking tot de financiële aspecten werd voorgenomen dat een hoger collegegeld voor studenten uit andere Lid-Statens niet toegelaten was, al werd ook hier voorbehoud gemaakt voor bijzondere omstandigheden<sup>808</sup>. Ondanks het feit dat de in de conclusies uiteengezette doelstellingen en beleidslijnen erg gedetailleerd waren, kwam het niet echt tot een uitvoering ervan. Vooral Denemarken, dat van oordeel was dat de Gemeenschap ter zake niet bevoegd was, verzette zich daar immers tegen<sup>809</sup>.

168. In 1983 vernauwden de Raad en de Ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen, de ruim geformuleerde doelstelling 'bevorderen van de samenwerking op het gebied van hoger onderwijs' van het actieprogramma opnieuw tot de subsector 'bevorderen van de mobiliteit in het hoger onderwijs'<sup>810</sup>. Dit gebeurde onder meer nadat een resolutie in het Europees Parlement, ontgoocheld over de trage voortgang van het onderwijsbeleid, had geponeerd dat de bevordering van uitwisseling, studiebeurzen, toegang tot het onderwijs en inter-universitaire samenwerkingsprogramma's toch zo ongeveer het minimum waren voor een Europese samenwerking inzake onderwijs<sup>811</sup>. De conclusies betreffende de bevordering van de mobiliteit in het hoger onderwijs bevatten voorstellen van maatregelen ter bevordering van onder meer de academische erkenning en studieverblijven van korte duur in een andere Lid-Staat. Vooral de geïntegreerde studieprogramma's worden een bijzonder doeltreffend instrument genoemd om de hinderpalen voor mobiliteit uit de weg te ruimen. Voorgenomen werd financiële steun aan dit soort programma's voort te zetten, en ook de Lid-Statens aan te moedigen hetzelfde te doen. Andere principes die in de conclusies geponeerd werden, waren de re-

---

(806) Algemeen verslag van het Onderwijscomité waarover inhoudelijk door de Raad en de ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen, tijdens hun zitting op 27 juni 1980 overeenstemming is bereikt, *hoger geciteerd*, 56-57.

(807) *Ibidem*, 57, 5.

(808) *Ibidem*, 58, 14.

(809) G. NEAVE, *The EEC and Education*, Stoke-on-Trent, Trentham Books, 1988, 83-84.

(810) Conclusies van de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 2 juni 1983 betreffende de bevordering van de mobiliteit in het hoger onderwijs, *Verklaringen inzake Europees Onderwijsbeleid*, Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1988, 89.

(811) Resolutie van 11 maart 1982 betreffende een communautair actieprogramma op het gebied van onderwijs, *P.B. C.* 1982, 87/90.

gel dat in de mate van het mogelijke aan de gastuniversiteit geen inschrijvingsgeld meer zou moeten worden betaald, voorstellen in verband met een beurzensysteem voor buitenlandse studie en voorstellen in verband met praktische hinderpalen voor mobiliteit, zoals huisvesting en talenkennis. Ondanks deze mooie uitgangspunten volgden ook deze keer geen echt concrete maatregelen om in de praktijk de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen. Wel werd in de loop van 1984 het communautair netwerk van voorlichtingscentra inzake academische erkenning van in de Lid-Staten behaalde diploma's en afgewerkte studieperioden, de *Network for Academic Recognition Information Centres* (NARIC) opgericht<sup>812</sup>.

169. Men geraakte tenslotte toch uit de impasse met hulp vanuit enigszins onverwachte hoek. Studenten dwongen voor het Hof van Justitie de erkenning af van het recht om in een andere Lid-Staat tot een opleiding te worden toegelaten onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen, en lagen aldus aan de basis van de toepassing van het eerste beginsel van het 'gemeenschappelijke toelatingsbeleid' waarvan reeds in 1980 sprake was. De via het Hof van Justitie geforceerde doorbraak wat betreft de mobiliteit van studenten die op eigen initiatief in een andere Lid-Staat willen studeren -de zogenaamde '*free movers*'- vormde vervolgens een opstapje voor de andere gemeenschapsorganen om de georganiseerde mobiliteit -waarbij studenten via uitwisselingsprogramma's in andere Lid-Staten kunnen studeren- het experimentele stadium te laten overstijgen, en er een topprioriteit van het gemeenschappelijke onderwijsbeleid van te maken. Hoe de doorbraak inzake de niet-georganiseerde mobiliteit tot stand kwam, wordt in dit hoofdstuk besproken; de georganiseerde mobiliteit komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

## 2. TOEGANG TOT DE BEROEPSOPLEIDING IN EEN ANDERE LID-STAAT

### 2.1. ONDERWIJS ALS DIENST

#### 2.1.1. SITUERING

170. De eerste wijze waarop getracht werd voor het Hof van Justitie de gelijkbehandeling bij de toegang tot het onderwijs van een andere Lid-Staat af te dwingen, was via een beroep op het vrij dienstenverkeer. Als het genieten en/of verstrekken van onderwijs als een dienst zou kunnen worden gekwalificeerd, dan zou onderwijs binnen de toepassingssfeer van het Verdrag komen met alle gevolgen vandie. Volgens artikel 50 (ex-artikel 60) van het EG-Verdrag zijn diensten in de zin van het Verdrag, "*dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden voor zover de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn. De diensten omvatten met*

---

(812) J. BROUWER, o.c., 172.

*name werkzaamheden: van industriële aard, van commerciële aard, van het ambacht, van de vrije beroepen*". Uit de bewoordingen van artikel 50 (ex-artikel 60) blijkt dat de opsomming niet exhaustief is maar nog andere soorten werkzaamheden toelaat<sup>813</sup>. De dienstverlening moet verricht worden door een persoon in de ene Lid-Staat ten behoeve van een persoon die in een andere Lid-Staat gevestigd is. Om van een dienst in de zin van het Verdrag te kunnen spreken moet er sprake zijn van een economische, commerciële activiteit. De dienst moet namelijk gewoonlijk tegen betaling verricht worden. Daarbij is het echter niet noodzakelijk dat de dienst verricht wordt met de bedoeling winst te maken: het volstaat dat men diensten aanbiedt tegen betaling, zonder dat het noodzakelijk is dat men zich daardoor wil verrijken<sup>814</sup>. Het is evenwel niet nodig dat de persoon ten behoeve van wie de dienst wordt verricht, zelf voor de vergoeding instaat<sup>815</sup>. De bepalingen betreffende de vrije dienstverrichting zijn maar van toepassing voor zover de situatie niet geregeld wordt door één van de andere vrijheden. Het onderscheid tussen goederen en diensten ligt hierin dat de dienstverrichtingen transacties zijn, gericht op de productie van een onzichtbaar goed terwijl de rechtspraak de transacties die leiden tot de productie van een lichamelijke zaak onder het goederenverkeer rekent<sup>816</sup>. Dienstverlening verschilt van vrijheid van vestigen omdat er bij dienstverlening slechts een tijdelijke verplaatsing is naar een andere Lid-Staat terwijl bij het vestigingsrecht de verplaatsing langduriger of zelfs definitief is<sup>817</sup>. Vrijheid van dienstverrichting verschilt ook van vrij kapitaalverkeer. Onstoffelijke prestaties, zoals toerisme, studie- en zakenreizen waarbij de dienstontvanger naar een andere Lid-Staat reist, vallen onder de bepalingen van vrij dienstenverkeer<sup>818</sup>. De daarmee verband houdende betalingen vallen echter niet rechtstreeks onder de bepalingen inzake vrije dienstenverkeer, maar voor deze betalingen geldt wel dezelfde liberalisatiegraad. Deze betalingen moeten ook onderscheiden worden van het kapitaalverkeer, dat volgens het Hof te maken heeft met financiële operaties die gericht zijn op belegging of investering en niet op een vergoeding van een economische prestatie<sup>819</sup>.

171. Artikel 49 (ex-artikel 59) van het Verdrag bepaalt dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap verboden zijn ten aanzien van onderdanen der Lid-Sta-

---

(813) J. FLYNN, "Gravier, suite du feuilleton" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 81.

(814) G. DRUESNE, *Droit matériel et politiques de la Communauté européenne*, PUF, Paris, 1986, no. 92.

(815) H.v.J. 26 april 1986, *Bond van Adverteerders e.a. t. Staat der Nederlanden*, zaak 352/85, *Jur.* 1988, 2131, r.o.16.

(816) H.v.J. 30 april 1974, *Sacchi*, zaak 155/74, *Jur.* 1974, 427, r.o. 6-7.

(817) H.v.J. 5 oktober 1988, *Steymann t. Staatssecretaris van Justitie*, zaak 196/87, *Jur.* 1988, 6174, r.o. 17; H.v.J. 4 december 1986, *Commissie t. Duitsland*, zaak 205/84, *Jur.* 1986, 3802, r.o. 21.

(818) H.v.J. 31 januari 1984, *Luisi en Carbone*, gevoegde zaken 286/82 en 26/83, *Jur.* 1984, 403.

(819) H.v.J., gevoegde zaken 186/82 en 26/83, *hoger geciteerd*, 404, r.o. 21. Voor commentaar zie A. LEENEN, "Recente ontwikkelingen op het terrein van de vrijheid van vestigen en de vrijheid van dienstverlening binnen de EEG", *S.E.W.* 1985, 543. A. BLECKMANN, "Die Ausnahmen der Dienstleistungsfreiheit nach dem EWG-Vertrag", *EuR* 1987, 28-50 en S. MAGIERA, "Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zu einem Europa der Bürger", *DÖV* 1987, 224.

ten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waar degene is gevestigd te wiens behoefte de dienst wordt verricht. Ook artikel 50 (ex-artikel 60) spreekt van 'werkzaamheden tijdelijk uitoefenen in dat land waar de dienst wordt verricht'. Deze formuleringen wekken de indruk dat alleen de verrichter van diensten aan deze vrijheid rechten zou ontnemen<sup>820</sup>. Voor onderwijs zou dat betekenen dat een onderwijsverstrekker eventueel wel van de vrije dienstverlening zou kunnen genieten, maar de onderwijsgenieter, de student dus, niet. Het Hof van Justitie heeft echter aanvaard dat de artikelen in verband met het vrij verrichten van diensten ook van toepassing zijn indien de ontvanger van een dienst zich verplaatst naar het land van een dienstverlener<sup>821</sup>. Volgens het Hof is dit noodzakelijk om in overeenstemming te zijn met de doelstelling alle tegen vergoeding verrichte werkzaamheden die niet onder het vrije goederen-, personen- of kapitaalverkeer kunnen worden gerangschikt te liberaliseren<sup>822</sup>. Artikelen 49 en 50 (ex-artikelen 59 en 60) houden dus in dat onderdanen van een Lid-Staat het recht hebben om naar een andere Lid-Staat te gaan om een dienst te verrichten én zich naar een andere Lid-Staat te begeven om een dienst te ontvangen. Daarnaast is het echter ook mogelijk dat noch de verrichter noch de ontvanger zich verplaatsen maar dat alleen de dienst de grens overschrijdt. In elk geval moet er minstens één grensoverschrijdend aspect zijn<sup>823</sup>.

172. Wanneer het onderwijs in het gemeenschapsrecht als een dienst kan worden beschouwd, heeft dit verstrekkende gevolgen. Sinds het einde van de overgangperiode hebben de niet-discriminatiebepalingen met betrekking tot de vrije dienstverrichting rechtstreekse werking. Dit betekent dat *"alle vereisten opgelegd aan de dienstverrichter omwille van zijn nationaliteit of omwille van het feit dat hij geen vaste woonplaats heeft in de Lid-Staat waar hij zijn dienst verricht en die niet gelden voor de op het nationale grondgebied gevestigde personen of die ertoe strekken de werkzaamheden van de dienstverrichter te beletten"* verboden zijn<sup>824</sup>. Bovendien is niet alleen directe of indirecte discriminatie op het gebied van nationaliteit verboden, maar impliceert het vrije-dienstenverkeer ook *"de opheffing van iedere beperking, ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere Lid-Statens die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere Lid-Staat is gevestigd en aldaar soortgelijke diensten verricht, verbiedt of anderszins belemmert"*<sup>825</sup>. De Dassonville-leer<sup>826</sup>, die reeds sinds 1974 van toepassing was in het vrije goede-

---

(820) Dit was ook de mening van Advocaat-generaal Trabucchi in de zaak Watson en Belmann: Conclusie van 2 juni 1976, *Watson en Belmann*, zaak 115/75, *Jur.* 1976, 1204. Zie ook de conclusie van Advocaat-generaal Capotorti: Conclusie van 10 november 1977, *Kuyken*, zaak 66/77, *Jur.* 1977, 2311.

(821) H.v.J. 31 mei 1991, *Commissie t. Nederland*, zaak C-68/89, *Jur.* 1991, I-2637, r.o. 10.

(822) Gevoegde zaken 286/82 en 26/83, *hoger geciteerd*, 401 en 404, r.o. 10 en 16.

(823) Zaak 352/85, *hoger geciteerd*, 2131, r.o. 14-15.

(824) H.v.J. 3 december 1974, *van Binsbergen v. Bedrijfsvereniging Metaalnijverheid*, zaak *Jur.* 1974, 1312, r.o. 27.

(825) H.v.J. 25 juli 1991, *Säger*, zaak C-76/90, *Jur.* 1991, I-4243, r.o. 12.

renverkeer, geldt dus ook voor het vrije dienstenverkeer<sup>827</sup>. Indien het onderwijs naar communautair recht als een dienst kan worden beschouwd, dan genieten studenten die zich naar een andere Lid-Staat begeven met het enkele doel er te studeren, alle rechten die normaal aan personen ten behoeve van wie een dienst wordt verleend, toekomen. Hoever deze rechten kunnen strekken werd door het Hof duidelijk gemaakt in het Cowan-arrest<sup>828</sup>. Cowan was een Brits toerist die in de Parijse metro was aangerand. Hij maakte aanspraak op een schadeloosstelling die de Franse staat voor zulke gevallen aan haar eigen onderdanen toekende, maar die aan Cowan geweigerd werd omdat hij noch de Franse nationaliteit, noch een verblijfskaart bezat. Op de vraag of het discriminatieverbod van artikel 7 (thans artikel 12, ex-artikel 6) van het Verdrag *in casu* van toepassing was, antwoordde het Hof dat toeristen als dienstenontvangers moesten worden beschouwd<sup>829</sup>. Bovendien bepaalde het Hof dat op grond van dit artikel degenen die zich bevinden in een situatie waarin het gemeenschapsrecht van toepassing is, volstrekt gelijk behandeld dienen te worden als de onderdanen van de betrokken Lid-Staat<sup>830</sup>. Voor studenten zou dit 'volstrekt gelijk behandeld worden' niet alleen met zich mee brengen dat zij niet anders mogen behandeld worden dan de eigen onderdanen van de ontvangende Lid-Staat voor wat betreft de toegang tot het onderwijs, maar eveneens met betrekking tot alle rechten die met dat onderwijs samenhangen<sup>831</sup>. Het meest in het oog springende van die rechten is ongetwijfeld het recht op studiefinanciering. In sommige Lid-Statens is het recht op studiefinanciering uitgebouwd tot een vorm van eigen inkomen voor de student<sup>832</sup>, zodat dit in voorkomend geval een aanzienlijk financieel voordeel voor de student kan betekenen.

---

(826) H.v.J. 11 juli 1974, *Dassonville*, zaak 8/74, *Jur.* 1974, 851, r.o. 5. Cfr. *supra*.

(827) H.v.J. 15 oktober 1994, *Commissie t. Frankrijk*, zaak C-381/93, *Jur.* 1994, I-5145, r.o. 17-21.

(828) H.v.J. 2 februari 1989, *Cowan t. Trésor Public*, zaak 186/87, *Jur.* 1989, 223; Zie H. GILLIAMS, "Van 'Gravier' tot 'Erasmus': over de bijdrage van het Hof van Justitie tot de uitbouw van een Europees onderwijsbeleid", *R.W.* 1989-90, 500. Ook: M. VAN DER WOUDE en P. MEAD, "Free Movement of the Tourist in Community Law", *C.M.L.Rev.* 1988, 117.

(829) Zaak 186/87, *hoger geciteerd*, 220-221, r.o. 15.

(830) Zaak 186/87, *hoger geciteerd*, 219, r.o. 10.

(831) H. GILLIAMS, *o.c.*, 500-501.

(832) Dit is bijvoorbeeld het geval in Nederland, Duitsland en de Scandinavische landen.

### 2.1.2. JURISPRUDENTIE VAN HET HOF VAN JUSTITIE<sup>833</sup>

173. Uit vroegere rechtspraak was reeds gebleken dat de aard van diensten die op de bescherming van het vrij dienstenverkeer onder het Verdrag konden rekenen, zeer verscheiden was. Zo waren reeds sportieve en artistieke prestaties door het Hof vermeld als diensten, steeds op voorwaarde dat ze tegen betaling werden verricht<sup>834</sup>. Onderwijs werd voor het eerst als dienst vermeld in het arrest *Luisi en Carbone*<sup>835</sup>. Luisi en Carbone waren Italiaanse onderdanen, woonachtig in Italië. Beiden werden veroordeeld tot het betalen van een boete omdat ze volgens de toen geldende Italiaanse wetgeving teveel deviezen hadden uitgevoerd. Voor het Tribunale te Genua beweerden ze dat de boetebeschikkingen onwettig waren omdat de deviezen aangewend waren voor respectievelijk toeristische doeleinden en medische behandeling. De Italiaanse rechter wenste van het Hof onder meer te vernemen of toeristische reizen onder het dienstenverkeer vielen, zodat de daarop betrekking hebbende kosten als lopende betalingen zijn te beschouwen die zoals de dienstverrichtingen moeten geacht worden te zijn geliberaliseerd<sup>836</sup>. Volgens de Italiaanse regering veronderstelt de dienstverrichting in de zin van artikel 59 en 60 EEG-Verdrag dat er noodzakelijkerwijze tussen de dienstverrichter en de in een andere Lid-Staat gevestigde ontvanger van de dienst een bepaalde band is die met betrekking tot subjecten, duur en aard van de dienst moet bepaald zijn. Deze regering stelde ook dat er een onderscheid is tussen een persoon die als toerist op reis gaat en de patiënt die behandeld wordt door een arts gevestigd in een andere Lid-Staat. In dit laatste geval en in het geval waarin een student zich in een school van een andere Lid-Staat laat inschrijven, wordt er volgens de Italiaanse regering werkelijk een dienst verricht die onder artikel 59 en 60 EEG-Verdrag valt. Luisi en Carbone betoogden -daarin gesteund door de Commissie en de Nederlandse regering- dat de betalingen inzake dienstverrichtingen aan het einde van de overgangsperiode geliberaliseerd hadden moeten zijn. Omdat toeristische reizen, reizen voor studies of geneeskundige behandelingen verband houden met het vrije dienstenverkeer geldt de vrijmaking van betalingen ook daarvoor. Tenslotte stelde ook Advocaat-generaal Mancini dat de dienstverrichtingen op het gebied van toerisme, onderwijs en geneeskundige behandeling binnen de sfeer van artikel 59-60 EEG-Verdrag vielen, ook wanneer dit inhoudt dat degene voor wie de dienst bestemd is zich verplaatst naar het land waar de dienst verricht wordt, een con-

---

(833) Zie ook J. DRIJBER, "Gelijke behandeling van studenten uit de EEG - zijn er nog grenzen?", *N.J.B.* 1988, 1635-1640; J. FLYNN, *o.c.*, 79; H. GILLIAMS, *o.c.*, 500-501; J. LONBAY, "Education and the law: the Community context", *E.L.Rev.* 1989, 582-583; M. MARESCEAU, "Komt toegang tot onderwijs ook binnen de werkingssfeer van het EEG-Verdrag?" in *Liber Amicorum E. Van Bogaert*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 182; W. SKOURIS, "Liberté d'Etablissement et de Prestation de Services en Matière d'Enseignement" in B. DE WITTE, *o.c.*, 21; J. STEINER, "Recipients of services - some more equal than others", *E.L.Rev.* 1985, 348-352; B. WITKOWSKI, *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof zur Freizügigkeit und Gleichbehandlung von Angehörigen der EG-Mitgliedstaaten hinsichtlich des Besuchs von Ausbildungsstätten und deren Auswirkung für die Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M., Lang, 227-230.

(834) H.v.J. 12 december 1974, *Walrave t. Union Cycliste Internationale*, zaak 36/74, *Jur.* 1974, 1405, r.o. 4-5.

(835) Gevoegde zaken 286/82 en 26/83, *hoger geciteerd*.

(836) Gevoegde zaken 268/82 en 26/83, *hoger geciteerd*, r.o. 7.

clusie die hij afleidde uit het Algemeen Programma voor de opheffing van het vrij verkeer van diensten<sup>837</sup>. Daarin wordt gezegd dat alle beperkingen opgeheven moeten worden, zowel deze die de dienstverrichter rechtstreeks treffen als deze die hem indirect treffen via de ontvanger van de dienst. In zijn arrest vermeldde het Hof eveneens als personen voor wie een dienst wordt verricht, o.a. toeristen, zij die voor studie of zaken op reis gaan of zij die een geneeskundige behandeling behoeven<sup>838</sup>. Het interessante aan het arrest Luisi en Carbone is dat alle betrokkenen -de partijen, de Commissie, de tussenkomende partij en tenslotte ook het Hof- hoewel het geenszins een zaak betrof die wat met studeren te maken had, studie in het buitenland vermeldde als een voorbeeld van een dienst onder het Verdrag. Het lijkt erop dat studie in een andere Lid-Staat door alle betrokkenen, althans op dat ogenblik, werd beschouwd als een voorbeeld bij uitstek van het soort dienst waarvoor een dienstontvanger zich naar de Lid-Staat van de dienstverrichter dient te verplaatsen<sup>839</sup>.

174. Gezien deze blijkbaar algemeen gedeelde opvatting over de kwalificatie van onderwijs als dienst hoeft dan ook geenszins te verwonderen dat, wanneer het genieten van onderwijs in een andere Lid-Staat wél aan de orde was, men het recht daarop precies op grond van de bepalingen inzake vrij dienstenverkeer probeerde te laten vaststellen. Dat gebeurde met name in de zaak *Gravier*<sup>840</sup>, maar het Hof ging er niet in op de argumentatie betreffende het vrij dienstenverkeer, en baseerde zijn uitspraak op ander bepalingen<sup>841</sup>. Kort daarna startte de Commissie een inbreukprocedure tegen Griekenland. In Griekenland bestond een wet die de Griekse nationaliteit vereiste voor het oprichten, besturen en het lesgeven aan een *frontisterio*<sup>842</sup>, het oprichten van een particuliere school voor beroepsonderwijs en het verstrekken van onderwijs aan huis. Het Hof stelde niet alleen dat deze regeling strijdig was de bepalingen inzake de vrije vestiging, maar bepaalde tevens dat voor wat het onderwijs aan huis betreft, Griekenland in strijd was met artikel 59 EEG-Verdrag betreffende de vrije dienstverlening voor zover het verbod om onderwijs te verstrekken betrekking had op onderdanen van andere

---

(837) Algemeen Programma van de Raad ter afschaffing van de beperkingen op de vrijheid van dienstverrichting, *PB*. 1962, 32/62.

(838) Gevoegde zaken 286/82 en 26/83, *hoger geciteerd*, 408, beschikking, eerste onderdeel.

(839) Wellicht is het vermelden van studie door de betrokkenen eveneens te wijten aan het feit dat in de eerste van de twee gevoegde zaken, de Italiaanse rechter in zijn vraagstelling aan het Hof de formulering had overgenomen van de Italiaanse regeling die een plafond stelde aan de deviezentransfers voor toerisme, zakenreizen, studie en medische behandeling. Gevoegde zaken 286/82 en 26/83, *hoger geciteerd*, 398, r.o. 4.

(840) H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier t. Stad Luik*, zaak 293/83, *Jur.* 1985, 593.

(841) Cfr. *infra*, punt 2.2. (p. 173 e.v.).

(842) Een instelling "waar op een zelfde plaats lessen worden gegeven aan een groep van in totaal meer dan vijf personen of, ongeacht het aantal groepen, van in totaal meer dan tien personen per week, ten einde de leerstof van het lager, middelbaar en hoger onderwijs (al dan niet ter voorbereiding op de universiteit) te vervolledigen en te bestendigen, vreemde talen, muziek of buiten het leerprogramma vallende vakken te onderwijzen, ten belope van hoogstens drie uur per dag en per groep van dezelfde personen". Er zijn frontisteria voor lager, middelbaar en hoger onderwijs, voor vreemde talen, muziek en voor vrije vakken (boekhouden, stenografie, handelscorrespondentie...). Rapport ter terechtzitting, H.v.J. 15 maart 1988, *Commissie t. Helleense republiek*, zaak 147/86, *Jur.* 1988, 1638-1639.



Lid-Staten die zich naar Griekenland begeven om er incidenteel diensten te verrichten<sup>843</sup>. Het Hof is met andere woorden van oordeel dat het verstrekken van onderwijs een dienst kan uitmaken.

175. Wanneer en onder welke voorwaarden onderwijs een dienst uitmaakt werd tenslotte beslecht in het arrest *Humbel*<sup>844</sup>. Frédéric Humbel, een Franse student, woonde met zijn ouders in Luxemburg waar zijn vader was tewerkgesteld. Hij was ingeschreven aan het Institut Technique de l'Etat te Libramont in België en volgde daar de lessen. De Belgische staat vorderde van Humbel betaling van een schoolgeld ten belope van 35000 frank, terwijl dit niet door Belgische of Luxemburgse studenten diende te worden betaald. Toen hij weigerde te betalen daagde de Belgische staat de ouders van Humbel, in hun hoedanigheid van voogden en wettelijke beheerders van de persoon en de goederen van hun zoon, voor de nationale rechter om betaling te bekomen. In een prejudiciële procedure stelde de vrederechter onder meer de vraag aan het Hof van Justitie of Humbel beschouwd kon worden als iemand ten wiens behoefte een dienst werd verricht in de zin van artikel 59 en 60 EEG-Verdrag, en of de inning van het schoolgeld dan een beperking was van de vrijheid zich naar België te begeven en daar een dienst te ontvangen. De ouders van Frédéric Humbel meenden dat onderwijs in het buitenland viel onder het begrip studiereis zoals bepaald in het arrest *Luisi en Carbone*<sup>845</sup>. Daarnaast stelden ze nog dat het ging om een dienst die gewoonlijk tegen vergoeding wordt verricht. Uit het feit dat een dienst volgens artikel 59 EEG-Verdrag niet kosteloos mag worden verricht, leidden ze af dat enkel liefdadige, filantropische werken zijn uitgesloten. Zij stelden dat de eis dat de financiële tegenprestatie de ontvanger in staat moet stellen zijn kosten te dekken en winst te maken, strijdig is met het begrip vergoeding, dat niet inhoudt dat er winst moet worden gemaakt maar enkel dat de dienst niet gratis mag worden verricht. Bovendien moet er niet noodzakelijk een relatie prestatie-tegenprestatie bestaan tussen de dienstverrichter en -ontvanger. Ze voerden aan dat onderwijs een dienst is zodra het tegen vergoeding wordt verstrekt, zelfs indien de persoon die de dienst ontvangt, de vereiste financiële tegenprestatie niet zelf betaalt<sup>846</sup>. Ook de Commissie was dezelfde mening toegedaan: onderwijs was volgens haar inderdaad een dienst, en om tot die conclusie te komen baseerde ze zich op het *Luisi en Carbone*-arrest<sup>847</sup> en op de 6<sup>de</sup> BTW-Richtlijn van de Raad<sup>848</sup>. De Commissie meende zelfs dat geen onderscheid moest worden gemaakt tussen openbaar en particulier onderwijs want beide betreffen economische activiteiten in de zin van de rechtspraak van het Hof. Een universiteit of een school is volgens de Commissie een dienstverrichter die tegen vergoeding werkt aan-

---

(843) Zaak 147/86, *hoger geciteerd*, 1656, r.o. 17-18.

(844) H.v.J. 27 september 1988, *Belgische Staat t. Humbel*, zaak 263/86, *Jur.* 1988, 3205.

(845) Gevoegde zaken 286/82 en 26/83, *hoger geciteerd*.

(846) Rapport ter terechtzitting, H.v.J. 27 september 1988, *Belgische Staat t. Humbel*, zaak 263/86, *Jur.* 1988, 5369.

(847) Gevoegde zaken 286/82 en 26/83, *hoger geciteerd*.

(848) *PB. L.* 1967, 145/1.

gezien de lesgevers een salaris ontvangen. Als de opstellers van het EEG-Verdrag als criterium voor de dienstverrichting het winstoogmerk voor ogen hadden gehad, dan zouden ze dit in artikel 60 EEG-Verdrag hebben opgenomen, in plaats van het criterium 'gewoonlijk tegen een vergoeding'. Het Verenigd Koninkrijk pleitte er voor dat alleen studies van korte duur als dienstverrichting in de zin van artikel 60 EEG-Verdrag zouden kunnen beschouwd worden, want daarin lag volgens deze regering precies het onderscheid met het recht van vestigen dat een permanent verblijfsrecht tot gevolg heeft. De Richtlijn 148/73 van de Raad<sup>849</sup> die het verblijfsrecht regelt in het kader van de vrije vestiging en de vrije dienstverlening spreekt immers in artikel 4 lid 2 slechts over een verblijfsrecht voor de duur van de dienstverrichting ten aanzien van personen die diensten verrichten of ontvangen<sup>850</sup>. Het Hof volgde echter de door Advocaat-generaal Slynn voorgestelde redenering, en oordeelde dat de vergoeding de economische tegenprestatie moet zijn van de verrichte dienst. De staat heeft bij de organisatie en handhaving van het nationaal onderwijsstelsel niet tot doel een vergoeding te krijgen maar wel een sociaal-cultureel en opvoedkundig beleid te voeren. Bovendien wordt dit onderwijsstelsel door de staatskas gefinancierd. Het feit dat er soms schoolgeld gevraagd wordt om de werkingskosten te helpen dragen doet niets af aan deze redenering. In de zaak Humbel zijn cursussen gegeven aan een technisch instituut van het secundair onderwijs in het kader van een nationaal onderwijsstelsel, geen dienst in de zin van artikel 59 EEG-Verdrag<sup>851</sup>.

176. Aangezien het onderwijs in Europa voor het overgrote deel gegeven wordt aan door de staat gefinancierde instellingen in het kader van een opvoedkundig en sociaal beleid, is het duidelijk dat onderwijs in regel niet als een dienst kan worden aangemerkt. Indien het verstrekken of genieten van onderwijs krachtens het gemeenschapsrecht in het algemeen als een dienst zou zijn beschouwd, dan zou dit verstreckende gevolgen hebben gehad. Alle bepalingen met betrekking tot het vrij dienstenverkeer zouden dan op het onderwijs van toepassing zijn. In eerste instantie scheen het Hof er nog van uit te gaan dat onderwijs als een dienst zou kunnen worden beschouwd -zoals blijkt uit het *obiter dictum* in het Luisi en Carbone arrest- maar wanneer het Hof concreet over de problematiek moet uitspraak doen, gaat het toch niet zo ver. Het cruciale element om onderwijs al dan niet als een dienst te beschouwen, blijkt de vergoeding te zijn: onderwijs kan slechts dan als dienst beschouwd worden, als er voor het onderwijs een vergoeding voor wordt betaald die tot op zekere hoogte de werkingskosten dekt. Slechts particulier onderwijs waarvoor op een betekenisvolle manier de economische kost wordt gedekt, kan als dienst worden beschouwd. Bij nader toezien blijken de gehanteerde termen 'openbaar' en 'particulier' onderwijs echter niet geheel werkzaam. Het doorslagge-

---

(849) Richtlijn 148/73 van de Raad van 21 maart 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten, *PB. L. 1973*, 172/14.

(850) Zaak 263/86, *hoger geciteerd*, rapport ter terechtzitting, 5371.

(851) Zaak 263/86, *hoger geciteerd*, 5388, r.o. 18 tot 24. Deze opvatting was overigens al uiteengezet door Advocaat-generaal Sir Gordon Slynn in zijn conclusie bij de zaak Gravier: zaak 193/83, *hoger geciteerd*, 5388.

vend criterium is immers het al dan niet 'vergoed' karakter van het verstrekte onderwijs. Met andere woorden: particulier onderwijs dat niet vergoed wordt kan dus volgens de in het Humbel-arrest uiteengezette theorie geen dienst zijn. Het is daarentegen denkbaar dat de staat onderwijs organiseert -buiten het normale onderwijssysteem dat kadert in zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak- waarvoor een economisch betekenisvolle vergoeding moet worden betaald, bijvoorbeeld een specialisatiecursus met kostendekkend inschrijvingsgeld. Deze vorm van onderwijs zou dan immers wel als een dienst kunnen worden aangemerkt. Gezien de sterk toenemende tendens om vooral het derde-cyclus-onderwijs, zelfs binnen de door de staat opgerichte of gesubsidieerde instellingen, op een dergelijke leest te schoeien, kan eigenlijk verwacht worden dat het belang van onderwijs als dienst -heden ten dagen nog eerder marginaal- in de toekomst nog wel gevoelig zou kunnen toenemen. In de rechtsleer werd in verband met de mogelijkheid om onderwijs als een dienst naar gemeenschapsrecht te beschouwen een enigszins andere stelling verdedigd. Volgens deze theorie zouden alleen diensten die *gewoonlijk* tegen een vergoeding worden verricht een dienst naar gemeenschapsrecht uitmaken. Dat zou onder meer betekenen dat onderwijs, aangezien het *gewoonlijk niet* tegen vergoeding wordt verricht, van de bepalingen van het vrije dienstenverkeer is uitgesloten. De vaststelling of een bepaalde prestatie een dienst is in de zin van het Verdrag, hangt volgens deze stelling niet af van het feit of er *in casu* een economisch betekenisvolle vergoeding wordt betaald, maar of er *gewoonlijk* een dergelijke vergoeding wordt betaald<sup>852</sup>. Deze opvatting strookt met de theorie dat het feit dat een prestatie die gewoonlijk wordt vergoed, maar occasioneel ook gratis wordt verricht, geen afbreuk doet aan het feit dat het om een dienstverrichting in de zin van het Verdrag gaat<sup>853</sup>. Dat het omgekeerde niet noodzakelijk waar hoeft te zijn bleek reeds uit het arrest Commissie tegen Griekenland<sup>854</sup> waarin het Hof de mogelijkheid erkende dat onderwijs een dienstverrichting kan uitmaken. Wellicht kan de zinsnede 'gewoonlijk tegen vergoeding' zo worden uitgelegd, dat niet het soort dienst in het algemeen -hier: onderwijs- gewoonlijk tegen vergoeding moet worden verricht, maar dat de specifieke dienst zelf waarop men beroep wil doen, gewoonlijk tegen vergoeding moet worden verricht, ook al wordt ze occasioneel zonder vergoeding verricht<sup>855</sup>.

177. Deze stelling werd bovendien bevestigd in het arrest (Wirth)<sup>856</sup> van 7 december 1993. Wirth was een Duitse onderdaan die in Duitsland niet de verhoopte studieplaats had weten te bemachtigen, en zich daarom inschreef aan de *Hoogeschool Voor De Kunsten* te Arnhem in Nederland. Volgens de studiefinancieringswet die tot kort ervoor van kracht was, had Wirth een studietoelage kunnen ontvangen wanneer de betrokken opleiding niet in Duitsland kon

(852) B. WITTKOWSKI, *o.c.*, 229-231.

(853) K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 169

(854) Zaak 147/86, *hoger geciteerd*.

(855) M. NIEDOBITEK, *Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrechts*, Berlijn, Duncker und Humblot, 1995, 112.

(856) H.v.J. 7 december 1993, *S.M. Wirth t. Landeshauptstadt Hannover*, zaak C-109-92, *Jur.* 1993, I-6447.

worden gevolgd en hij een voldoende talenkennis bezat, twee voorwaarden waaraan Wirth voldeed. De Twaalfde wet tot wijziging van de Studiefinancieringswet had de voorwaarden om een studietoelage te ontvangen voor een in het buitenland gevolgde studie echter verstrengd<sup>857</sup>. De toelage kon alleen nog maar verkregen worden voor buitenlandse studie wanneer dit op grond van het bereikte niveau van de opleiding noodzakelijk was, wat niet het geval was voor Wirth, die zijn eerste semester ging aanvatten. De rechter die over een beroep tegen deze weigering moest oordelen, vermoedde dat deze wetswijziging eventueel strijdig kon zijn met het gemeenschapsrecht. Hij vroeg aan het Hof van Justitie onder meer of bij een studie aan een hogeschool in een andere Lid-Staat, waarvoor schoolgeld moet worden betaald, gebruik wordt gemaakt van een dienst in de zin van artikel 60 van het EEG-Verdrag, ten aanzien waarvan geen nieuwe beperkingen mogen worden ingevoerd. De rechter vroeg ook of het verenigbaar is met het algemene gelijkheidsbeginsel dat een Lid-Staat de toekenning van een studietoelage laat hangen van het feit of een student al dan niet in de eigen Lid-Staat studeert, evenals of de afschaffing van een studietoelage voor studie in een andere Lid-Staat daarmee verenigbaar is. Het Hof herinnerde eraan dat alleen deze dienstverrichtingen die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, onder het bewuste hoofdstuk van het Verdrag vallen. Het herhaalde zijn motivering in het arrest Humbel<sup>858</sup> waarin het stelde dat het wezenlijk kenmerk van de vergoeding erin bestaat, dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt, welke tegenprestatie gewoonlijk door de dienstverrichter en degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, in onderling overleg wordt vastgesteld, en herhaalde dat dit kenmerk ontbreekt bij cursussen gegeven in het kader van het nationale onderwijsstelsel. Bij de organisatie en handhaving van een dergelijk stelsel heeft de Staat niet de bedoeling tegen vergoeding werkzaamheden te verrichten, maar vervult hij ten behoeve van de bevolking zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak. Bovendien wordt het betrokken stelsel doorgaans gefinancierd uit de staatskas en niet door de leerlingen zelf of door hun ouders. Het feit dat de leerlingen of hun ouders soms worden verplicht een vergoeding of een schoolgeld te betalen ten einde tot op zekere hoogte de werkingskosten van het stelsel te helpen dragen, doet geen afbreuk aan die vaststelling. Deze overwegingen gelden eveneens voor de cursussen die aan een hogeschool worden gegeven die hoofdzakelijk door overheidsgeld wordt gefinancierd<sup>859</sup>. Het Hof erkent dat er daarentegen ook hogescholen bestaan die voornamelijk uit particuliere middelen -door de studenten of hun ouders- worden gefinancierd en een winstoogmerk nastreven. Dit soort hogescholen biedt volgens het Hof wel diensten aan tegen vergoeding, maar *in casu* was het niet het geval<sup>860</sup>. De nationale rechter had het Hof daarnaast ook gevraagd of artikel 59 of 62 van het EEG-Verdrag zich ertegen verzetten dat er een nieuwe

---

(857) Tot 1990 kon een Duitse studiebeurs ook gebruikt worden om buiten Duitsland te studeren. Deze mogelijkheid werd in 1990 afgeschaft om het *numerus clausus*-vluchten tegen te gaan: H. SCHNEIDER, "Bildungs- und Kulturpolitik" in A. BLECKMANN, *Europarecht*, Keulen, Carl Heymanns, 1997, 963.

(858) Zaak 263/86, *hoger geciteerd*, 5388, r.o. 17-19.

(859) Zaak C-109/92, *hoger geciteerd*, 6468, r.o. 15 en 16.

(860) Zaak C-109/92, *hoger geciteerd*, 6468-6469, r.o. 17 en 18.

beperking op het vrij verkeer wordt ingevoerd, doordat de mogelijkheid om een studietoelage te ontvangen voor een studie in een andere Lid-Staat werd afgeschaft. Dat bleek niet het geval, aangezien het onderwijs *in casu* geen dienst bleek te zijn. Het Hof verwees hiervoor naar zijn arrest van 4 oktober 1991<sup>861</sup> waarin het reeds bepaald had dat artikel 62 EG-Verdrag (thans vervallen) als complement van artikel 59 (thans artikel 49) EG-Verdrag geen beperkingen kan verbieden die buiten het toepassingsgebied vallen van het laatstgenoemde artikel vallen<sup>862</sup>. Als een bepaalde vorm van onderwijs geen dienstverrichting vormt, dan kan men op grond van 62 ook geen nieuwe beperkingen verbieden.

## **2.2. TOEGANG TOT DE BEROEPSOPLEIDING BEHOORT TOT DE TOEPASSINGSSFEER VAN HET VERDRAG: HET ARREST GRAVIER**

178. Zoals hoger reeds beschreven, was men er tot in 1985 in ruime kring van overtuigd dat het onderwijs in het algemeen, en dus ook de toegang tot het onderwijs, geen gemeenschaps-aangelegenheid was, en dat de Lid-Staten voor het regelen van die toegang exclusief bevoegd waren. Het arrest *Gravier*<sup>863</sup> stelde voor het eerst uitdrukkelijk dat deze opvatting, althans wat de toegang tot de beroepsopleiding betrof, niet met de waarheid strookte<sup>864</sup>. Françoise Gravier was een Frans onderdaan, die in Frankrijk woonde met haar ouders. Zij schreef zich in aan de Koninklijke Academie voor Schone Kunsten te Luik voor een cursus striptekenen. Er werd haar een schoolgeld -de zogenaamde 'minerval'- gevraagd, dat niet verschuldigd was door de studenten die de Belgische nationaliteit bezaten. Ze vroeg vrijstelling van de betaling van dit schoolgeld, maar die werd haar geweigerd. Wanneer de zaak tenslotte -in een procedure betreffende haar verblijfsrecht<sup>865</sup> - voor het gerecht komt, stelt de Belgische rechter twee prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie:

1) Mag naar gemeenschapsrecht worden aangenomen dat onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, die zich naar een andere Lid-Staat verplaatsen met als enig doel daar geregeld de lessen te volgen aan een instelling die een onderwijsprogramma voor met name de be-

---

(861) H.v.J., zaak C-159/90; *Society for the Protection of Unborn Children Ireland*, Jur. 1991, I-4685, r.o. 29. Zie over dit arrest o.m. D. CURTIN, noot bij het Grogan-arrest van het Hof van Justitie, *C.M.L.Rev.* 1992, 583-603 en F. MURPHY, "Maastricht: Implementation in Ireland", *E.L.Rev.* 1994, 94-104.

(862) H.v.J., zaak C-109/92, hoger geciteerd, 6470, r.o. 21.

(863) H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier t. Stad Luik*, zaak 293/83, Jur. 1985, 593.

(864) S. CLUDIUS, *Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft für den Bereich der Bildungspolitik*, Frankfurt a.M., Lang, 1995, 175 verwijst naar een voordracht van Thomas Oppermann waarbij die stelde dat het Hof met het Gravier-arrest 'de Rubicon had overgestoken'. H. GILLIAMS, "Van 'Gravier' tot 'Erasmus': over de bijdrage van het Hof van Justitie tot de uitbouw van een Europees onderwijsbeleid", *R.W.* 1989-90, 495. Ook J. MCMAHON, *Education and Culture in European Community Law*, Londen, Athlone Press, 1995, 70-74; J. FLYNN, "Gravier, suite du feuilleton" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 95-91; K. WEBER, *o.c.*, 43-47; B. WITKOWSKI, *o.c.*, 50-57.

(865) Voor een bespreking van het verblijfsrecht van studenten, zie *infra* punt 4 (p. 192 e.v.). Zie ook L. MISSON, "L'affaire Gravier: la formation ne paye pas la douane", *Formation professionnelle/CEDEFOP*, nr. 19, déc. 1985/III, 6.

roepsopleiding organiseert, ten opzichte van deze instelling binnen de werkingssfeer van artikel 7 EEG-Verdrag vallen?

2) Zo ja, op grond van welke criteria moet worden beoordeeld of het onderwijs in het tekenen van strips binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt?

179. De Belgische Staat en de Franse Gemeenschap wezen er tijdens de procedure op dat sinds 1976 er een wanverhouding bestond tussen het aantal buitenlandse studenten in België en het aantal Belgische studenten in het buitenland. Dit bracht budgettaire problemen met zich mee, zodat de studenten die onderdaan waren van een andere Lid-Staat en in België normaliter geen belasting betalen, werden verzocht een deel van de kosten op zich te nemen. België bleek op dat ogenblik inderdaad de Lid-Staat te zijn waar het percentage buitenlandse studenten het hoogst was<sup>866</sup>. De Deense en de Britse regering maakten eveneens hun bezorgdheid kenbaar. Zij betoogden dat artikel 7 EEG-Verdrag een Lid-Staat niet kon beletten eigen onderdanen op onderwijsgebied gunstiger te behandelen, met name op het vlak van de toegang tot het onderwijs, studiebeurzen en studietoelagen, andere sociale bijdragen, alsook de bijdrage van de studenten in de onderwijskosten. Zij meenden dat er hier voor de Lid-Staten een speciale verantwoordelijkheid ten opzichte van hun onderdanen was weggelegd. De Commissie daarentegen meende dat het heffen van een aanvullend schoolgeld bij niet-onderdanen strijdig was met artikel 59 EEG-Verdrag, dat het vrij verkeer van diensten waarborgt. Subsidiair voerde zij aan dat een dergelijk heffing een met artikel 7 EEG-Verdrag strijdige discriminatie op grond van nationaliteit inhield, omdat deelneming aan programma's voor beroepsopleiding zou worden gedekt door de artikelen 48, 49, 59 en 128 van het EEG-Verdrag, en derhalve binnen de werkingssfeer van het Verdrag vielen<sup>867</sup>.

180. Het Hof benadrukte allereerst dat het hier geen probleem van inrichting of financiering van het onderwijs betrof. Het ging integendeel om een (financiële) drempel die opgeworpen werd bij de toegang tot één bepaalde vorm van onderwijs, de beroepsopleiding. De inrichting en financiering van het onderwijs en het onderwijsbeleid behoren volgens het Hof immers niet tot de toepassingsfeer van het EEG-Verdrag<sup>868</sup>. Daarentegen, de toegang tot en de deelneming aan het onderwijs en het leerlingenstelsel, zeker wanneer het een beroepsopleiding betreft, behoren daar wel toe. Ter illustratie hiervan haalde het Hof maatregelen aan die op het gebied van onderwijs en vooral beroepsopleiding in de Gemeenschap reeds genomen waren: de Verordening die het recht op onderwijs van mobiele werknemers en hun gezin regelt<sup>869</sup> en

---

(866) Rapport ter terechtzitting, zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 594-595.

(867) Zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 611, r.o. 17.

(868) Zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 612, r.o. 19.

(869) Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers 1612/68/EEG, *PB. L.* 19 oktober 1968, 257/2. Zie ook *supra*, Hoofdstuk 3 (p. 123 e.v.).

het Beroepsopleidingsbesluit<sup>870</sup>. Onder meer op grond van de aandacht die de gemeenschapsinstellingen besteed hebben aan de problemen op het gebied van toegang tot de beroepsopleiding en de verbetering ervan in de gehele Gemeenschap, besloot het Hof dat het in artikel 128 EEG-Verdrag vermelde gemeenschappelijke beleid inzake de beroepsopleiding geleidelijk gestalte kreeg. Het Hof verwees ter staving hiervan naar de Algemene beleidslijnen van 1971 voor de opstelling van een communautair actieprogramma op het gebied van de beroepsopleiding<sup>871</sup>, de resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 13 december 1976, betreffende de maatregelen die moeten worden getroffen ter verbetering van de voorbereiding van jongeren op het arbeidsproces en ter vergemakkelijking van de overgang van school naar beroepsleven<sup>872</sup> en de resolutie van de Raad van 11 juli 1983 voor een beleid inzake beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap in de jaren tachtig<sup>873</sup>. Dit gemeenschappelijk beleid vormt volgens het Hof overigens een noodzakelijke schakel in de werkzaamheden van de Gemeenschap, wier doelstellingen onder meer het vrije verkeer van personen zowel als de mobiliteit en de verbetering van de levensstandaard van werknemers omvatten. De toegang tot de beroepsopleiding kan het vrije verkeer van personen in de gehele Gemeenschap bevorderen, door de betrokkenen de mogelijkheid te bieden om een opleiding te volgen in de Lid-Staat waar zij voornemens zijn hun beroep uit te oefenen, en door hen in de gelegenheid te stellen om hun opleiding te vervolmaken en hun bijzondere kundigheden te ontwikkelen in de Lid-Staat waar het beroepsonderwijs de gezochte specialisatie biedt<sup>874</sup>. Het Hof leidde hieruit af dat de toegang tot de beroepsopleiding wel degelijk onder de werkingssfeer van het Verdrag viel, en dat het opleggen van een schoolgeld aan onderdanen van een andere Lid-Staat, terwijl dat niet gevraagd wordt van de eigen onderdanen, een door artikel 7 van het Verdrag verboden discriminatie vormde<sup>875</sup>. Verder boog het Hof zich over de vraag aan de hand van welke criteria kon worden vastgesteld wanneer het een bepaalde vorm van onderwijs, namelijk een beroepsopleiding betrof. Het

---

(870) Besluit van de Raad van 2 april 1963 houdende de vaststelling van de algemene beginselen voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding (63/266/EEG), *PB. L.* 1963, 1338/63, gewijzigd door *PB. L.* 1968, 91/26 en *PB. L.* 1972, 73/146. Zie ook *supra*, *Hoofdstuk 2, punt 2* (p. 96 e.v.).

(871) Algemene beleidslijnen voor de opstelling van een communautair actieprogramma op het gebied van de beroepsopleiding, *PB. C.* 1971, 5.

(872) Resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 13 december 1976, betreffende de maatregelen die moeten worden genomen ter verbetering van de voorbereiding van jongeren op het arbeidsproces en ter vergemakkelijking van de overgang naar het beroepsleven, *PB. C.* 1976, 308/1.

(873) Resolutie van de Raad van 11 juli 1983 betreffende het beleid inzake beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap in de jaren '80, *PB. C.* 1983, 193/2.

(874) Zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 612, r.o. 20-24. G. THIELE, "Die rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zum recht auf Gleichbehandlung von EG-Verdrag-Ausländern beim Ausgang zu Bildungseinrichtungen und auf Studienfinanzierung", *ZfRV* 1993, 187 wijst op de zwakte van de argumentatie van het Hof. Zo blijkt volgens hem niet of het verband tussen beroepsopleiding en vrij verkeer van personen apart staat van het vorige argument (het beroepsopleidingsbeleid dat geleidelijk gestalte krijgt), of dat het dit wegens het gebrek aan overtuigingskracht van het eerste argument moet versterken.

(875) Zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 615, beschikking, eerste lid.

verwees opnieuw naar de algemene beleidslijnen inzake de beroepsopleiding van 1971 en het Beroepsopleidingsbesluit, om te besluiten dat:

“iedere onderwijsvorm, die opleidt voor een specifiek beroep, vak of betrekking, of die een bijzondere bekwaamheid verleent om een dergelijk beroep, vak of betrekking uit te oefenen, onder het begrip beroepsopleiding valt, ongeacht de leeftijd en het opleidingsniveau van de leerlingen of studenten, en zelfs indien in het studieprogramma een aantal algemene vakken zijn opgenomen”<sup>876</sup>.

De door Gravier gevolgde cursus striptekenen kon dus als beroepsopleiding worden gekwalificeerd. *In casu* betekende dit voor Gravier dat zij als gemeenschapsonderdaan die een beroepsopleiding volgde, niet mocht gediscrimineerd worden bij de toegang tot de door haar gevolgde beroepsopleiding en dat haar met andere woorden geen hoger schoolgeld mocht worden gevraagd.

181. Hoewel de uitspraak in Gravier destijds als ‘revolutionair’ werd bestempeld<sup>877</sup>, toch getuigt de uitspraak van meer continuïteit dan op het eerste gezicht lijkt. Dat onderwijs niet meer een voorbehouden terrein voor de Lid-Staten was, maar dat regels van gemeenschapsrecht ook op dat gebied konden doorwerken, stond reeds vast sinds de Casagrande-uitspraak van 1974<sup>878</sup>. In de zaak Forcheri<sup>879</sup>, twee jaar eerder, had het Hof bovendien reeds het verband gelegd tussen artikel 7 en artikel 128 van het EEG-Verdrag. Wel was de uitspraak in Gravier de eerste waarin een op zichzelf staand onderwijsrecht werd erkend<sup>880</sup>. Immers, in de zaken Casagrande en Alaimo ging het om kinderen van EG-werknemers, in het geval van Forcheri ging het om de echtgenote van een EG-ambtenaar. Het wezenlijk onderscheid met deze arresten ligt inderdaad hierin, dat de toepassing van het Verdrag *ratione personae* krachtens deze uitspraak tevens personen betreft, die niet reeds op grond van speciale verdragsartikelen binnen het toepassingsgebied van het Verdrag vallen. In Gravier wordt voor het eerst een rechtstreeks recht op grond van het Verdrag toegekend aan een persoon die niet economisch actief is, of van een economisch actieve afhangt, en dit kan men inderdaad beschouwen als een ‘kwalitatieve sprong’ in de ontwikkeling van het gemeenschapsrecht<sup>881</sup>. Anderzijds blijkt uit de motivering van het arrest toch wel duidelijk dat het Hof de band tussen het vrij verkeer van personen en de beroepsopleiding probeert te leggen, zodat de ontwikkeling van een beroepsopleidingsbeleid verbonden wordt aan de realisering van één van de doelstellingen van

---

(876) Zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 615, beschikking, tweede lid.

(877) T. OPPERMAN, geciteerd door S. CLUDIUS, *o.c.*, 175. Zie ook T. HARTLEY, “La libre circulation des étudiants en droit communautaire”, *Cah. dr. eur.* 1989, 329; J. STEINER, “Recipients of services - some more equal than others”, *E.L. Rev.* 1985, 348; E. TRAVERSA, “L’interdiction de discrimination en raison de la nationalité en matière d’accès à l’enseignement”, *R.T.D.E.* 1989, 50.

(878) Zaak 9/74, *hoger geciteerd*.

(879) Zaak 152/82, *hoger geciteerd*.

(880) In dezelfde zin ook J. FLYNN, *o.c.* in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 96.

(881) T. OPPERMAN, *o.c.*, 121.



het Verdrag<sup>882</sup>. Het is sinds Gravier wel duidelijk dat de formulering in Forcheri, waar men het heeft over iemand die rechtmatig op het grondgebied van een andere Lid-Staat verblijft, niet het karakter heeft van een extra eis: in Gravier is deze voorwaarde immers weggeval-  
len<sup>883</sup>. Inderdaad, hoewel de motivering in Gravier en Forcheri op het eerste gezicht vrij pa-  
rallel loopt, zijn er bij nader toezien toch belangrijke accentverschillen<sup>884</sup>. Hoewel in Gravier  
eerst gesteld werd dat “*de toegang tot en de deelneming aan het onderwijs en het leerlingen-  
wezen, zeker wanneer het een beroepsopleiding betreft*” tot het toepassingsgebied van het  
Verdrag behoort<sup>885</sup>, maakt men vervolgens veel werk van het onderzoek of de opleiding die  
Gravier volgt wel een beroepsopleiding was, en heeft de uitspraak uiteindelijk alleen betrek-  
king op beroepsonderwijs. In Forcheri luidde het dat de toegang “*tot het onderwijs, in het bij-  
zonder de beroepsopleiding*” binnen het toepassingsgebied van het Verdrag viel, en wordt er  
verder geen onderzoek verricht naar het soort opleiding dat Forcheri volgt. Vooral de zin-  
snede ‘in het bijzonder’ lijkt erop te wijzen dat het recht op gelijke toegang niet beperkt dient  
te blijven tot de beroepsopleiding, maar ook van toepassing is op het algemeen onderwijs<sup>886</sup>.  
Men zou kunnen zeggen dat de uitspraak in Gravier ruimer is dan de voorgaande arresten *ra-  
tione personae* -een veel ruimere categorie studenten die er potentieel aanspraak op kan ma-  
ken- maar beperkter *ratione materiae*, namelijk niet elk soort onderwijs, maar enkel de be-  
roepsopleiding behoort tot het toepassingsgebied<sup>887</sup>.

182. In de teksten betreffende de beroepsopleiding waarop het Hof zich in zijn motivering  
beroept, was geen adequate definitie van het begrip beroepsopleiding -voldoende eenduidig  
om in de praktijk te kunnen worden gehanteerd- te vinden<sup>888</sup>. Voor de invulling van het begrip  
heeft het Hof gekozen voor een functionele definitie: niet de instelling waaraan de opleiding  
genoten wordt, maar wel de inhoud van de opleiding is van doorslaggevende aard<sup>889</sup>. Dit is  
logisch, want een institutionele invulling van het begrip beroepsopleiding zou tot grote ver-  
schillen in de toepassing tussen de verschillende Lid-Statens geleid hebben<sup>890</sup>. Overigens is de

---

(882) C. FRAZIER, *L'Education et la Communauté Européenne*, Paris, CRNS Droit, 1995, 112.

(883) W. SKOURIS, “La formation professionnelle dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes” in H.G. SCHERMERS en J. SCHWARZE, *Structure and Dimensions of European Community Policy/structure et dimensions des politiques communautaires*, Baden-Baden, Nomos, 1988, 212 is van oordeel dat de voorwaarde van rechtmatig verblijf wel behouden blijft, maar dat dit verblijf, in tegenstelling tot bij Forcheri, niet gebaseerd is op een internationale verplichting die op de ontvangende Lid-Staat rust, maar daarentegen berust op een discretionaire handeling van de gast-Lid-Staat.

(884) J. FLYNN in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 98.

(885) Zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 612, r.o. 19.

(886) C. FRAZIER, *o.c.*, 111.

(887) J. FLYNN, *o.c.* in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 98.

(888) W. SKOURIS, *o.c.*, 209-210 en C. FRAZIER, *o.c.*, 111.

(889) M. NIEDOBITEK, *o.c.*, 116. TRAVERSA trekt de parallel met artikel 48, lid 4 EEG-Verdrag, waar eveneens een functionele invulling gebruikt wordt. (E. TRAVERSA, *o.c.*, 58). Zie ook advocaat-generaal Sir GORDON SLYNN in zijn conclusie bij de zaak Barra: H.v.J. 2 februari 1988, zaak 309/85, *Jur.* 1988, 367.

(890) J. CURALL, “Bildung und Ausbildung im Recht der Europäischen Gemeinschaft”, *RdJB* 1991, 13.

definitie die het Hof van beroepsopleiding geeft zeer ruim, in feite ruimer dan wat er in het normale taalgebruik onder beroepsopleiding wordt begrepen, en ook ruimer dan wat algemeen bij beleidsmakers daaronder wordt verstaan<sup>891</sup>. De zeer brede definitie van het begrip beroepsopleiding liet bovendien een aantal belangrijke vragen onbeantwoord. Zo bleef men na Gravier nog in het ongewisse over de verhouding tussen algemeen onderwijs en beroepsopleiding -zijn ze steeds van elkaar te onderscheiden, of kan het ene een onderdeel van het andere uitmaken- en was het ook nog niet echt duidelijk wat met 'gelijke toegang' werd bedoeld: verschaft dit ook recht op gelijke deelnemingsvoorwaarden, met onder meer recht op studiefinanciering, zoals voor kinderen van migranten?<sup>892</sup> Een aantal snel opeenvolgende arresten zouden hierover uitsluitsel brengen.

### 2.3. WERKING IN DE TIJD VAN DE UITSPRAAK IN GRAVIER

183. Dat de uitspraak in de zaak Gravier insloeg als een bom staat buiten kijf. Maar ook voor de uitspraak in Gravier was het aanvullend inschrijvingsgeld in België zelf al fel betwist. Voor de universitaire instellingen was het aanvullend inschrijvingsgeld geregeld in een wet van 1976<sup>893</sup>, maar voor het niet-universitair hoger onderwijs werden ministeriële rondzendbrieven -die de schooldirecties bonden- gebruikt om het principe van het aanvullend inschrijvingsgeld voor niet-onderdanen te veralgemenen. Deze methode werd door de Belgische rechter meermaals veroordeeld<sup>894</sup>. Door Gravier begon men echter te beseffen dat niet enkel de methode van ministeriële omzendbrieven, maar het principe zelf van het hoger inschrijvingsgeld voor buitenlanders -althans voor EG-onderdanen die een beroepsopleiding volgden- ontoelaatbaar was. Als reactie op het arrest Gravier werd door de Belgische wetgever in artikel 63 van de onderwijswet van 21 juni 1985<sup>895</sup> een regeling uitgewerkt met betrekking tot de schoolgelden die (zoals achteraf was gebleken onverschuldigd) geïnd waren in de periode tussen 1 september 1976 en 31 december 1984. De regeling kwam hierop neer dat alleen dege-

---

(891) J. FLYNN, *o.c.* in B. DE WITTE, *o.c.*, 99.

(892) P. WATSON, *o.c.*, 89.

(893) Wet van 5 januari 1976 betreffende de budgettaire voorstellen voor 1975 en 1976, *B.S.* 6 januari 1976, 81, Errata, *B.S.* 22 januari 1976, 713.

(894) Zie o.m. Kortged. Luik 22 december 1983, *J.T.* 1984, 47; Kortged. Luik 15 december 1983, *J.T.* 1984, 46 (Het betrof in dit laatste geval wel geen EG-student, maar een Zaïrees. Aangezien echter enkel op internrechtelijke bepalingen een beroep werd gedaan, maakte dat geen verschil); Kortged. Luik 23 september 1983, *J.T.* 1984, 45. Het bijkomend inschrijvingsgeld kon om verschillende redenen niet door de omzendbrieven worden ingesteld. De circulaires misten immers elke wettelijke grondslag, omdat de jaarlijkse begrotingswetten waarop ze steunden maar niet tijdig goedgekeurd geraakten. Bovendien voldeden de omzendbrieven op geen enkele manier aan de wezenlijke vormvereisten, waaraan de besluiten in de plaats waarvan zij kwamen, moesten voldoen (zoals voorafgaandelijk advies van de Raad van State, afdeling wetgeving). Tenslotte was er nooit één van de ministeriële omzendbrieven in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd, zodat zij nooit bindende kracht hadden verkregen. Zie ook C. DARVILLE-FINET, "Les circulaires instaurent le paiement d'un minerval pour les élèves et étudiants étrangers. Source de droit pour les administrés?", *Jur. Liège* 1984, 42. Zie ook *Gedr. St. Senaat*, Z. 1984-85, 801, N. 5 tot 11, (6).

(895) Wet van 21 juni 1985 betreffende het onderwijs, *B.S.* 6 juli 1985, 10140.

nen die voor de uitspraak in de zaak Gravier op 13 februari 1985 reeds een geding tot terugvordering van de schoolgelden hadden ingesteld, aanspraak konden maken op terugbetaling. Barra en zestien anderen<sup>896</sup> -allen van Franse nationaliteit en in Frankrijk gedomicilieerd- die te Luik een cursus voortgezet en technisch onderwijs hadden gevolgd en tijdens deze studie een schoolgeld hadden moeten betalen dat niet verlangd werd van de Belgische studenten, vochten deze regeling aan omdat zij meenden dat zij eveneens strijdig was met het gemeenschapsrecht.

184. In beginsel heeft een vonnis van het Hof terugwerkende kracht, en een wet die de gevolgen van een arrest in de tijd beperkt is ontoelaatbaar indien het arrest zelf dit niet heeft bepaald. België betwistte dit principe niet, maar voerde aan dat alle voorwaarden om een beperking in de tijd van de gevolgen van het arrest toe te staan aanwezig waren. Met het oog op de rechtszekerheid en op de ernstige problemen die het arrest zou kunnen meebrengen voor in het verleden te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen, wordt inderdaad soms afgeweken van het beginsel van de terugwerkende kracht van een uitspraak van het Hof. Volgens vaste rechtspraak wordt een dergelijke afwijking echter alleen toegestaan in het arrest waarin de uitlegging wordt gegeven<sup>897</sup>. Op de vraag of de Gravier-uitlegging ook van toepassing is in het tijdvak voor de beslissing werd gewezen, kon volgens het Hof alleen positief geantwoord worden, vermits in het arrest Gravier geen afwijking van het beginsel van de terugwerkende kracht is toegestaan<sup>898</sup>. Het Hof merkte verder op dat voor de terugbetaling van de onverschuldigd betaalde bedragen de nationale procedure moest worden gevolgd. Deze procedure mag niet ongunstiger zijn dan gelijkaardige nationale vorderingen, en zij mogen evenmin de praktische uitvoering van de door de communautaire rechtsorde verleende vordering onmogelijk maken<sup>899</sup>. De betwiste Belgische wet maakt volgens het Hof de praktische uitvoering van de rechtsovereenkomst onmogelijk, en is dus strijdig met het gemeenschapsrecht<sup>900</sup>.

185. Ook Blaizot<sup>901</sup> had met een aantal andere verzoekers, allen studenten diergeneeskunde, een kort geding ingesteld tegen de universiteit waar zij studeerden, om het schoolgeld dat zij in de periode voor het arrest Gravier hadden betaald, terug te vorderen. Het probleem dat hier door de nationale rechter aan het Hof werd voorgelegd was of een universitaire opleiding als een beroepsopleiding kan worden beschouwd, en of een eventuele uitlegging in die zin reeds

---

(896) H.v.J. 2 februari 1988, *Barra*, zaak 309/85, *Jur.* 1988, 355.

(897) H.v.J. 27 maart 1980, *Denkavit Italiana*, zaak 61/79, *Jur.* 1980, 1205; H.v.J. 8 april 1976, *Defrenne*, zaak 43/75, *Jur.* 1976, 455; Zaak 309/85, *hoger geciteerd*, 375, r.o. 11.

(898) Zaak 309/85, *hoger geciteerd*, 375-376, r.o. 14-15.

(899) H.v.J. 9 november 1983, *San Giorgio*, zaak 199/82, *Jur.* 1983, 3595. Zaak 309/85, *hoger geciteerd*, 376, r.o. 18.

(900) Zaak 309/85, *hoger geciteerd*, 378, beschikking, tweede lid.

(901) H.v.J. 2 februari 1988, *Blaizot*, zaak 24/86, *Jur.* 1988, 379.

van toepassing was op het tijdvak voor de Gravier-uitspraak. Hier ging het Hof eerst in op de vraag of een universitaire studie een beroepsopleiding kan zijn. Nergens wordt een aanwijzing gevonden dat men het universitair onderwijs van de beroepsopleiding wou uitsluiten. Bovendien verschilt het naargelang de Lid-Staat wat wel en wat niet in het universitair onderwijs gedoceerd wordt. Universitair onderwijs *a priori* uitsluiten zou leiden tot een ongelijke toepassing van het Verdrag, en dat kan zeker niet de bedoeling geweest zijn. Om een opleiding als beroepsopleiding te beschouwen, is niet vereist dat het diploma onmiddellijk en automatisch recht geeft op het uitoefenen van dat beroep. Indien de opleiding de student een bijzondere bekwaamheid verleent, een bepaalde kennis die men voor een beroep, vak of betrekking nodig heeft, zelfs wanneer dat niet door een bestuursrechtelijke of wettelijke bepaling vereist is, dan is dit een beroepsopleiding. Het Hof meent dat de universitaire studie in het algemeen aan deze voorwaarden voldoet, met uitzondering van enkele studierichtingen die wegens hun bijzondere kenmerken vooral bestemd zijn voor personen die veeleer hun algemene kennis willen vergroten dan een beroep uitoefenen. Het Hof maakt daarbij geen onderscheid tussen het kandidaats- en het doctoraatsniveau, aangezien het één een noodzakelijke voorwaarde voor het ander is<sup>902</sup>.

186. De opwerping van de Belgische Staat, dat heffing van het schoolgeld zou gerechtvaardigd zijn door hogere dwingende vereisten, namelijk het voortbestaan van de Belgische universitaire instellingen dat moet worden verzekerd, wordt afgewimpeld. Een resolutie van de Raad van 25 juni 1985<sup>903</sup>, zo voerde België aan, zou aanwijzingen bevatten voor een redelijke uitlegging van het Verdrag. In deze resolutie was inderdaad aanvaard dat, hoewel in beginsel een hoger inschrijvingsgeld bij de toegang tot de beroepsopleiding voor onderdanen van andere Lid-Staten niet toegelaten was, dit in uitzonderlijke gevallen wegens dwingende vereisten toch geoorloofd kon zijn. Het Hof verwerpt dit argument door te stellen dat dit een beginselverklaring is die er niet toe kan strekken dat Lid-Staten verboden discriminaties in het leven zouden roepen<sup>904</sup>. Op grond van al deze overwegingen besluit het Hof dat de universitaire opleiding van diergeneeskunde een beroepsopleiding vormt.

187. Het Hof oordeelde in deze zaak anders dan in het arrest Barra voor wat de werking in de tijd van zijn uitspraak betrof. De verweerders hadden ingeroepen dat het arrest Gravier nieuwe ontwikkelingen in het gemeenschapsrecht hadden ingeluid, en dat indien het onderhavige arrest zou terugwerken, dit aanzienlijke financiële repercussies zou hebben<sup>905</sup>. Het Hof

---

(902) Zaak 24/86, *hoger geciteerd*, 403-404, r.o. 18-21.

(903) PB. C. 1985, 38/1, cfr. *supra*.

(904) Zaak 24/86, *hoger geciteerd*, 405, r.o. 23.

(905) In totaal hadden de Belgische universiteiten in de periode van 1976 tot 1985 5, 5 miljard Belgische frank aan schoolgeld geïnd: "Het Belgische onderwijs zou aanzienlijke of zelfs ondraaglijke schade lijden indien het arrest Gravier effect zou sorteren vanaf 1 september 1976". "De verplichting om schoolgeld terug te betalen, zou een ware financiële catastrofe betekenen" (rapport ter terechtzetting, zaak 24/86, *hoger geciteerd*, 388-389).

wijst op het feit dat in het arrest in kwestie voor het eerst uitspraak werd gedaan over de vraag of het universitair onderwijs het karakter van een beroepsopleiding heeft en gaat ermee akkoord dat het arrest een ontwikkeling bevestigt waardoor het universitair onderwijs als beroepsopleiding wordt gezien, een ontwikkeling die wordt mogelijk gemaakt door het feit dat het gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding geleidelijk gestalte krijgt. Voor het universitair onderwijs vindt men deze ontwikkeling weerspiegeld in de briefwisseling van de Commissie. Op het moment van de heffing van het schoolgeld achtte de Commissie dit niet in strijd met het gemeenschapsrecht. Pas in juni 1985, dus na het arrest Gravier, bleek dat zij haar standpunt gewijzigd had. Dezelfde maand nog verklaarde de Commissie dat zij nog niet klaar was met haar beraad over de gevolgen die de uitspraak in Gravier zou hebben. Bovendien ging het in de zaak Gravier om technisch onderwijs. België mocht er, aldus het Hof, van uitgaan dat zijn wettelijke regeling in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht, en een rechtzetting voor het gehele tijdvak zou het stelsel van financiering van het universitair onderwijs grondig verstoren. Het Hof besluit hier dus dat door de studenten die geen beroep hadden ingesteld voor de uitspraak in de zaak Gravier, het reeds betaalde schoolgeld niet kon worden teruggeëist<sup>906</sup>.

188. Wat de werking in de tijd van het arrest betreft, ligt het grote verschil met de zaak Barra hierin, dat het in Barra niet werd betwist dat de gevolgde opleiding een beroepsopleiding was. De studenten in kwestie volgden een cursus wapensmedekunde in het technisch en voortgezet onderwijs. In het arrest Blaizot wordt voor het eerst vastgesteld dat universitair onderwijs een beroepsopleiding kan uitmaken, meer nog, dat universitair onderwijs in beginsel een beroepsopleiding is. Waar in de Blaizot-zaak echter nog bepaalde universitaire opleidingen buiten het begrip beroepsopleiding werden gehouden, schijnt het Erasmusarrest nog verder te gaan, en universitair onderwijs resoluut met beroepsopleiding gelijk te stellen. Het arrest -waarin de wettelijke basis van het Erasmusprogramma centraal stond- aanvaardde tot veler verrassing<sup>907</sup> niet het argument dat -aangezien sommige universitaire richtingen sinds het Blaizot-arrest uitdrukkelijk niet als beroepsopleiding konden worden gekwalificeerd- het programma buiten het bereik van artikel 128 zou vallen. Hoewel het arrest omtrent deze kwestie vrij vaag blijft, zou men dit inderdaad als een herroeping van de beperking die in Blaizot aan de definitie werd gegeven, kunnen interpreteren<sup>908</sup>. Anderzijds werd tegen de beperking die zagezegd in de Blaizot-uitspraak nog bestond ten aanzien van universitaire opleidingen die niet zouden opleiden voor een beroep, zoals bijvoorbeeld de studierichting filosofie, terecht ingebracht dat deze in elk geval de nodige kennis verschaffen om het vak in kwestie te onderwijzen, het zogenaamde '*teachers argument*'. Dit zou betekenen dat zelfs volgens de Blaizot-definitie alle opleidingen aan de universiteit *de facto* beroepsopleidingen zijn, met uitzondering van cursus-

---

(906) Zaak 24/86, *hoger geciteerd*, 406-407, r.o. 31-35.

(907) Zie bijvoorbeeld K. LENAERTS, "Erasmus: Legal Basis and Implementation" in B. DE WITTE, *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 120.

(908) H. GILLIAMS, *o.c.*, 502.

sen zoals die van de 'universiteit voor de derde leeftijd', waarvan men zonder twijfel kan stellen dat deze inderdaad alleen gevolgd worden om 'de algemene kennis te vergroten'.

## 2.4. SECUNDAIR ONDERWIJS

189. Het probleem of de gegarandeerde gelijke toegang tot het onderwijs ook bestond ten aanzien van het secundair onderwijs kwam ter sprake in de hoger reeds behandelde zaak Humbel. *In casu* betrof het de vraag tot vrijstelling van schoolgeld voor een Franse leerling die de lessen volgde van het vierde jaar in een technische school te Libramont. De opleiding in kwestie bestond uit drie graden van elk twee jaar, waarvan de laatste graad ondubbelzinnig als beroepsopleiding kon worden gekwalificeerd (en waarvoor ook geen extra collegegeld werd gevraagd). Het programma van het vierde jaar bevatte echter naast een aantal technische vakken ook een hele reeks algemene vakken. Humbel deed in ondergeschikte volgorde beroep op verschillende argumenten. We gaan hier enkel in op de vraag of secundair onderwijs -dat veel algemene vakken in het programma heeft- een beroepsopleiding kan uitmaken. Volgens het Hof hoort een bepaald studiejaar van een opleiding tot het beroepsonderwijs, indien de studierichting een eenheid vormt welke opleidt voor een specifiek vak, beroep of betrekking, of een bijzondere bekwaamheid voor het uitoefenen van een vak, beroep of betrekking verleent<sup>909</sup>. Belangrijk is hier dat het Hof erop wijst dat de verschillende studie jaren niet afzonderlijk mogen worden bekeken. Zij moeten worden beoordeeld in het kader van de gehele studierichting, en meer bijzonder in het licht van het doel ervan. Voorwaarde is wel dat de studierichting een geheel vormt, en dat geen onderscheid kan worden gemaakt tussen een gedeelte dat niet en een andere gedeelte dat wel beroepsopleiding is. De nationale rechter dient dan op grond van deze criteria te beslissen of het secundair onderwijs al dan niet het karakter van beroepsonderwijs heeft<sup>910</sup>.

190. Hoe de Belgische rechter tenslotte de zaak Humbel ten gronde beslechtte, is niet bekend, maar we beschikken niettemin over voldoende informatie die ons toelaat conclusies te trekken betreffende het statuut van ons secundair onderwijs in deze problematiek. Bij de bespreking van de onderwijswet van 1985 was voorgesteld een definitie in te voeren van het begrip beroepsopleiding: "*Onder beroepsopleiding wordt verstaan: het onderwijs met inbegrip van het universitair onderwijs en met uitzondering van het kleuter- en het lager onderwijs, het algemeen onderwijs van het type II en de tweede en derde graad van het algemeen secundair onderwijs van het type I*"<sup>911</sup>. De minister wees er bij de bespreking van het wetsvoorstel op dat de definitie die door het Hof van Justitie aan de beroepsopleiding was gegeven onverkort

---

(909) Zaak 263/86, *hoger geciteerd*, 5387, r.o. 13.

(910) Zaak 263/86, *hoger geciteerd*, 5387, r.o.12.

(911) *Gedr. St. Kamer*, Z. 1984-85, 1211, N. 3, (4).

in ons land gold, en dat een eigen definitie volstrekt nutteloos en overbodig was. Toch geeft deze 'Belgische definitie', die gebaseerd was op de bewoordingen van de uitvoeringsbesluiten<sup>912</sup> van de richtlijn betreffende de gelijke toegang van mannen en vrouwen tot (onder meer) de beroepsopleiding<sup>913</sup>, een goed beeld van wat geacht werd niet onder beroepsopleiding te vallen. Vooral wat betreft het algemeen secundair onderwijs was men zeer terughoudend. Niet zo echter de Raad van State, die in zijn arrest van 6 september 1989 koos voor een ruime interpretatie van de -op zich reeds ruime- definitie van het Hof<sup>914</sup>. De Raad overweegt "*que l'enseignement secondaire, tel qu'il est organisé en Belgique sous le nom de l'enseignement renoué, tend à concilier la formation générale et la formation pratique afin de ne pas contraindre l'élève à faire, dès l'âge de douze ans, un choix irréversible qui engage son avenir professionnel; qu'après les deux années du cycle d'observation, l'élève aborde un cycle d'orientation et ensuite un cycle de détermination, de deux ans chacun, au cours desquels il peut opter pour des branches dont certaines lui confèrent une aptitude particulière à exercer certaines professions, sans que ce choix lui ferme les portes de l'enseignement supérieur*" en besluit vervolgens dat "*l'élève qui accomplit une année d'études appartenant à cet enseignement doit être considéré comme suivant un enseignement professionnel au sens du traité*"<sup>915</sup>. In een andere reeks uitspraken verklaarde de Raad van State zich bevoegd ten aanzien van geschillen betreffende vrije onderwijsinstellingen. Het traditionele uitgangspunt, volgens welk de vrije onderwijsinstellingen -die berusten op privaat initiatief en volgens privaatrechtelijke beginselen worden georganiseerd- van de beslissingsbevoegdheid van de Raad van State zijn uitgesloten, werd op de helling gezet. De Raad van State baseerde zich voor deze ommezwaai op het feit dat ook de vrije onderwijsinstellingen bevoegd zijn om diploma's uit te reiken waaraan bepaalde rechtsgevolgen zijn verbonden, zoals onder meer *het recht een bepaald beroep uit te oefenen*. Dit is niet alleen het geval voor het universitair onderwijs, maar ook voor de hogescholen en zelfs voor het secundair onderwijs. Uit dit alles kunnen we afleiden dat de Raad van State in ons land het secundair onderwijs, zelfs het algemeen vormend, ook als beroepsopleiding beschouwt<sup>916</sup>.

191. Deze opvatting over de organisatie van ons onderwijs en de plaats van beroepsopleiding daarin, zou nog andere gevolgen hebben. De hogervermelde richtlijn van 1976 bepaalt immers met zoveel woorden dat gelijke behandeling moet worden gegarandeerd voor mannen en vrouwen op het gebied van "*beroepskeuzevoorlichting, beroepsopleiding en de bij- en om-*

(912) Zie ook R. VERSTEGEN, "Noot: Kan een vrije onderwijsinstelling nog leerlingen (van de andere kunne) weigeren?", *TORB* 1992, 200-208.

(913) Richtlijn van de Raad 373/76/EEG van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, *PB. L.* 1976, 39/40.

(914) R.v.St., n° 32.987, *Nguyen*, 9 september 1989, *Arr. R.v.St.*, 1990, 30.534/VI-7347.

(915) *J.D.J.* 1990, afl. 9, 32 en 33.

(916) Voor het secundair onderwijs zie R.v.St., 10 februari 1987, Duymelinck, nr. 27.512, niet gepubl. Zie ook R. VERSTEGEN, "Rechtsbescherming in onderwijsverband", *R.W.* 1988-89, 1211-1212.

*scholing, onder voorbehoud van de autonomie die in sommige Lid-Staten wordt toegekend aan privaatrechtelijke opleidingsinstellingen, toegankelijk zijn overeenkomstig dezelfde criteria en op dezelfde niveaus, zonder discriminatie op grond van het geslacht*"<sup>917</sup>. Bij de omzetting in intern recht van deze richtlijn werd een verplichting van gelijke behandeling ingevoerd die geldt voor iedereen "*ongeacht of zulks in overheids- of particulier verband gebeurt*". Er werd geen gebruik gemaakt van de door de richtlijn geboden mogelijkheid om uitdrukkelijk in een uitzondering ten voordele van de vrije scholen te voorzien<sup>918</sup>. Het is verboden: "*de toegang te ontfangen of te belemmeren tot de beroepskeuzevoorlichting, de beroepsopleiding, het leerlingenwezen, de voortgezette opleiding, of de bij- en omscholing en de sociale promotie om expliciete of impliciete redenen die rechtstreeks of onrechtstreeks met het geslacht van de persoon in verband staan*"<sup>919</sup>. Wat het toepassingsgebied van deze bepalingen aangaat, werd in eerste instantie aangenomen dat kleuter-, lager en algemeen vormend secundair onderwijs buiten de definitie van beroepsopleiding viel. De evolutie in de rechtspraak van het Hof van Justitie, met de arresten waarin een definitie van het begrip beroepsopleiding werd gegeven, en de rechtspraak van de Raad van State in het spoor daarvan, doet nu de stelling huldigen dat bij ons althans ook het algemeen vormend secundair onderwijs als beroepsopleiding moet worden beschouwd. Dit betekent concreet dat beide geslachten op dezelfde manier toegang dienen te hebben tot deze vorm van onderwijs. Discriminerende toelatingsvoorwaarden die niet op objectieve gronden, bijvoorbeeld van pedagogische aard, steunen, zijn derhalve niet toegelaten.

## 2.5. PERMANENTE VORMING

192. Hoewel geen enkele student geprobeerd heeft om een recht op gelijke toegang tot permanente vorming af te dwingen, kunnen we onrechtstreeks uit het Comettarrest<sup>920</sup> afleiden dat ook voor deze vorm van onderwijs een gelijke toegang door alle gemeenschapsonderdanen gewaarborgd wordt. In deze zaak had de Duitse Bondsrepubliek aangevoerd dat artikel 128 EEG-Verdrag enkel betrekking zou hebben op de beroepsopleiding als initiële beroepsopleiding, met uitsluiting van de permanente vorming. Het Hof heeft deze opvatting resoluut van de hand gewezen. Reeds in het Besluit betreffende de algemene beginselen van een gemeen-

---

(917) Richtlijn 375/76/EEG, hoger geciteerd.

(918) Artikel 4, c) van Richtlijn 375/76/EEG, hoger geciteerd.

(919) Art. 124 van de Wet van 8 augustus 1978 tot economische heroriëntering, B.S. 17 augustus 1978, Annex, 63.

(920) H.v.J. 11 juni 1991, Verenigd Koninkrijk t. Raad, C-5189, Jur. 1991, I-2757, r.o. 30-32.



schappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding uit 1963<sup>921</sup> werd permanente vorming immers als één van de basisdoelstellingen van het beroepsopleidingsbeleid vermeld<sup>922</sup>.

### 3. DRAAGWIJDTE VAN HET DISCRIMINATIEVERBOD

#### 3.1. INVLOED OP DE FINANCIERING VAN HET ONDERWIJS

193. Ongeveer tegelijkertijd met de procedure in Gravier trachtte de Commissie zelf de Belgische regeling die bij de toegang tot het onderwijs een hoger inschrijvingsgeld vereiste van niet-Belgen en niet-ingezetenen, te laten veroordelen voor het Hof van Justitie. Volgens de Commissie was deze regeling in strijd met de principes van gelijke behandeling en gemeenschapstrouw, en ze slaagde erin van het Hof voorlopigen maatregelen te verkrijgen waarbij België werd opgedragen alle maatregelen te nemen om te verzekeren dat studenten die onderdaan waren van een Lid-Staat, toegang zouden hebben tot beroepsopleiding aangeboden door de Belgische universiteiten. Het Hof stond wel toe dat België van deze studenten een persoonlijke schriftelijke verklaring zou eisen, waarin ze beloofden het aanvullend schoolgeld te betalen, zou de hoofdvordering door het Hof worden afgewezen<sup>923</sup>. De vordering ten gronde werd om procedurele redenen afgewezen: de Commissie had België niet voldoende tijd gegeven om zijn wetgeving aan te passen, vooraleer de vordering bij het Hof van Justitie in te leiden<sup>924</sup>.

194. In een ander arrest van datzelfde jaar zou de Commissie er echter wel in slagen België te laten veroordelen. Zoals hoger werd toegelicht, verbiedt het gemeenschapsrecht niet alleen directe discriminatie, maar is ook elke verkapte vorm van discriminatie verboden<sup>925</sup>. Deze indirecte discriminatie kan vele vormen aannemen, en dat blijkt ook duidelijk uit het arrest Commissie tegen België<sup>926</sup>. De Commissie vocht de Belgische regeling aan die bepaalde dat, naast de Belgische en Luxemburgse studenten in het HOBV de buitenlandse studenten slechts gefinancierd werden in de mate hun aantal niet de 2% overschreed van het aantal regelmatig ingeschreven Belgische studenten die het vorig academiejaar voor de betrokken instelling in aanmerking werden genomen. Ook de bepalingen dat "*De Belgische staat [...] geen enkele*

---

(921) Beroepsopleidingsbesluit, *hoger geciteerd*.

(922) Eerste beginsel, vierde lid Beroepsopleidingsbesluit: "Zij (de beginselen) hebben betrekking op de opleiding van jeugdige en volwassen personen die beroepsarbeid kunnen gaan verrichten of dit reeds doen, tot en met het peil van het middelbaar kader".

(923) H.v.J. (Beslissing Voorz.), 25 oktober 1985, *Commissie t. België*, zaak 293/85, *Jur.* 1985, 3521, beslissing.

(924) H.v.J. 2 februari 1988, *Commissie t. België*, zaak 293/85, *Jur.* 1988, 305, r.o. 20.

(925) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 1, punt 2.3.4. (p. 48 e.v.).

(926) H.v.J. 27 september 1988, *Commissie t. België*, zaak 42/87, *Jur.* 1988, 5445-5456.

*student ten laste (neemt) die door de inrichtende machten boven (genoemde) categorieën werd toegelaten*” en dat “*de hoofden van rijksinstellingen van hoger onderwijs de inschrijving kunnen weigeren aan studenten die niet in aanmerking komen voor financiering*” waren zeer omstreden. België heeft zich in deze zaak niet verdedigd, maar enkel meegedeeld dat het van plan was de betrokken regeling te wijzigen<sup>927</sup>. Het Hof was van oordeel dat deze regeling, die op dergelijke wijze de financiering van de onderwijsinstellingen beperkt, tot gevolg heeft dat, eens het aantal bereikt, de buitenlandse studenten van de toegang tot het beroepsonderwijs werden uitgesloten, terwijl een dergelijke beperking niet bestaat voor de Belgische (en Luxemburgse) studenten<sup>928</sup>. Duidelijker was de conclusie van Advocaat-Generaal Slynn waarin hij erop wees dat het Hof in de vorige arresten inderdaad een onderscheid had gemaakt tussen de inrichting en de financiering van het onderwijs enerzijds, en de toegang tot dit onderwijs anderzijds. Maar, zo merkt hij op, anders dan in de arresten Gravier en Forcheri, gaat het hier niet om het opwerpen van een rechtstreekse financiële drempel voor de toegang tot het onderwijs. De Lid-Staten zijn, hoewel zelf bevoegd voor de inrichting en financiering van hun onderwijsstelsel, gehouden deze niet zo te organiseren dat eigen onderdanen in onbeperkt aantal, en vreemde onderdanen slechts tot een zeker aantal kunnen deelnemen aan een beroepsopleiding. Van de Belgische regeling verwacht men inderdaad dat ze tot gevolg heeft dat de toegang tot de beroepsopleiding aan bepaalde aspirant-studenten zal worden ontzegd. “*Indien voor studenten uit de Gemeenschap geen financiële drempel voor de toegang tot het beroepsonderwijs mag worden opgeworpen, dan zijn maatregelen welke die toegang zonder meer onmogelijk maken, a fortiori onaanvaardbaar*”<sup>929</sup>.

195. Na de overdracht van de onderwijsbevoegdheden heeft de Vlaamse Gemeenschap resoluut de Europese kaart getrokken. In een aantal belangrijke nieuwe decreten wordt zorgvuldig vermeden dat een bepaling strijdig met het EG-recht zou kunnen worden uitgelegd. In het Decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap<sup>930</sup> is elke verwijzing naar een bijkomend inschrijvingsgeld voor EG-studenten verdwenen. Het decreet voert een semi-forfaitaire financiering van de universiteiten in, het aantal studenten telt slechts voor een bepaald gedeelte mee bij de berekening van de toebedeelde werkingstoelagen. De ingeschreven studenten worden bovendien slechts voor de financiering in aanmerking genomen in de mate dat zij aan een aantal criteria voldoen, waaronder een nationaliteitscriterium. Het volstaat echter de nationaliteit van een EG-Lid-Staat te bezitten, om als financierbare student te gelden<sup>931</sup>. Voor het niet-universitair onderwijs werd de hoger besproken, in de wet van 25 juni 1985 voorkomende regeling, die nog discriminerend is ten aanzien van EG-onderdanen opge-

---

(927) Zaak 42/87, hoger geciteerd, 5455, r.o. 6.

(928) Zaak 42/87, hoger geciteerd, 5455-5456, r.o. 8.

(929) Conclusie Advocaat-generaal Slynn, zaak 42/87, hoger geciteerd, 5450-5451.

(930) Decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, B.S. 4 juli 1991, 14907.

(931) Artikel 132, 2°, a van het Decreet betreffende de Universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, hoger geciteerd.

heven door het decreet houdende begrotingstechnische bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991<sup>932</sup>. In het Decreet van 14 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap wordt nu "*degenen die onderdaan zijn van een Lid-Staat van de Europese Unie*" als eerste categorie van financierbare studenten vermeld<sup>933</sup>.

196. De aanpassingen die onder meer in de wetgeving van de Vlaamse Gemeenschap werden aangebracht ter uitvoering van de uitspraken van het Hof in de beroepsopleidingszaken, hebben niet kunnen verhinderen dat België in 1994 nogmaals veroordeeld werd wegens het discrimineren van studenten uit andere Lid-Staten bij de toegang tot de beroepsopleiding<sup>934</sup>. De in de arresten Gravier, Barra, Blaizot en gewraakte wetgeving die vereiste dat een hoger schoolgeld werd betaald door niet-Belgische studenten wiens ouders niet in België woonden en er belastingen betaalden<sup>935</sup>, was zoals hoger beschreven reeds aangepast voor de Vlaamse Gemeenschap, maar de Franse Gemeenschap had zich nog niet in regel gesteld. Voor beide Gemeenschappen gold bovendien nog steeds de regel dat onverschuldigd betaald schoolgeld enkel werd terugbetaald op grond van rechterlijke beslissingen die het gevolg waren van een vordering die werd ingeleid bij een Belgisch rechtscollege voor 13 februari 1985 (de datum van de principiële beslissing in Gravier), met terugwerkende kracht tot 1 oktober 1983<sup>936</sup>. Ook een bepaling uit een K.B. van 1987, dat bepaalde dat het aanvullend inschrijvingsgeld niet diende betaald te worden door studenten die in de eigen Lid-Staat tot de studierichting die zij in België wensten te volgen waren toegelaten en daar het inschrijvingsgeld hadden betaald, en die nog steeds geldig was in de Franse Gemeenschap, werd geïnterpreteerd. Deze bepaling was een (zwakke) poging om een zogenaamd niet-discriminerende regeling toegangsregeling in het leven te roepen, die een toevloed van '*numerus-clausus*-vluchtelingen' uit andere Lid-Staten toch zou kunnen tegenhouden. De Commissie startte opnieuw een inbreukprocedure tegen België. In de procedure voor het Hof van Justitie heeft België ook deze keer de grieven van de Commissie niet betwist, maar enkel meegedeeld dat wijzigingen werden voorbereid om de Belgische wettelijke regeling in overeenstemming te brengen met het gemeenschapsrecht<sup>937</sup>.

---

(932) Artikel 114 van het Decreet van 21 december 1990, *B.S.* 29 december 1990 (2<sup>de</sup> editie), 24.661.

(933) Artikel 177 van het Decreet van 14 juli 1994 betreffende de Hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, *B.S.* 31 augustus 1994, 22083.

(934) H.v.J. 3 mei 1994, zaak C-47/93, *Commissie t. België*, *Jur.* 1994, I-1593-1617.

(935) Wat betreft de toegang tot universitair onderwijs: Artikel 25 van de Wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen, *B.S.* 17 september 1971, zoals gewijzigd bij artikel 27 van de Wet van 5 januari 1976, *B.S.* 6 januari 1976; Artikel 16, punt 1 en 2 van de Wet van 21 juni 1985 betreffende het Onderwijs, *B.S.* 6 juli 1985; K.B. nr. 543 van 31 maart 1987, *B.S.* 16 april 1987. Wat betreft de toegang tot het hoger niet-universitair onderwijs: Artikel 109 van de Wet van 21 juni 1985 betreffende het onderwijs, *B.S.* 6 juli 1985; K.B. van 30 augustus 1985, *B.S.* 12 september 1985.

(936) Artikel 63 van de Wet van 21 juni 1985 betreffende het Onderwijs, *hoger geciteerd*.

(937) H.v.J. zaak C-47/93, *hoger geciteerd*, r.o. 9.

197. In zijn arrest herhaalde het Hof nogmaals zijn in arrest Blaizot<sup>938</sup> uitgewerkte stelling dat het een discriminatie op grond van nationaliteit vormt wanneer men studenten die onderdaan zijn van een andere Lid-Staat en die uitsluitend naar België komen met het oog op een universitaire studie, schoolgeld moeten betalen wanneer dit niet wordt vereist van Belgische studenten. De in 1987 bij KB ingevoerde wijziging<sup>939</sup>, waarbij een nieuwe categorie van het schoolgeld vrijgestelde is ingevoerd, namelijk de gemeenschapsonderdanen die in hun land tot de studie zijn toegelaten en er het inschrijvingsgeld hebben betaald, heeft deze discriminatie volgens het Hof niet opgeheven<sup>940</sup>. In een eerste arrest was België al eens veroordeeld voor de wijze waarop de financiering van het hoger niet-universitair onderwijs was geregeld, omdat die regeling discriminerende gevolgen had of kon hebben voor studenten die afkomstig waren uit andere Lid-Staten<sup>941</sup>. Voor de universiteiten bestond een gelijkaardige regeling: de universitaire instellingen werden slechts gefinancierd voor de buitenlandse studenten, voor zover hun aandeel -met enkele uitzonderingen- niet hoger was dan 2% van het totaal aantal ingeschreven Belgische studenten. Rectoren van universitaire instellingen hadden bovendien het recht om studenten te weigeren die wegens deze 2%-regel niet meer voor financiering in aanmerking kwamen. Aangezien de inschrijving aan Belgische studenten om een dergelijke reden niet kan worden geweigerd, oordeelde het Hof volledig analoog aan het vroegere arrest Commissie tegen België dat het hier ook een door het Verdrag verboden discriminatie betrof.

198. In het arrest Gravier<sup>942</sup> had het Hof bepaald dat de betaling van een hoger inschrijvingsgeld bij de toegang tot de beroepsopleiding een niet gerechtvaardigde discriminatie vormde. Aangezien het Hof in dat arrest het toepassingsgebied *ratione temporis* niet had beperkt tot de toekomst, gold het verbod met terugwerkende kracht, en was terugbetaling verschuldigd van het in het verleden onterecht betaalde schoolgeld<sup>943</sup>. Dat dit krachtens de Belgische wettelijke regeling slechts mogelijk was voor degenen die reeds voor de uitspraak in Gravier een vordering tot terugbetaling hadden ingesteld, vormde een verboden discriminatie. In de zaak Blaizot, waarin het begrip beroepsopleiding ook toepasselijk geacht werd op universitair onderwijs, werd deze beperking *ratione temporis* van de gevolgen van de uitspraak wel doorgevoerd, maar enkel voor diegenen die voor de datum van het arrest nog geen beroep in rechte tot terugbetaling van het onverschuldigd betaalde hadden ingesteld. De Belgische wettelijke terugbetalingsregeling bepaalde voor deze categorie, net zoals voor werknemers en hun echtgenoot, dat terugbetaling slechts mogelijk was vanaf 1 oktober 1983, terwijl bijvoorbeeld

---

(938) H.v.J., zaak 24/86, *Blaizot*, *Jur.* 1988, 397.

(939) Artikel 1 van K.B. 543 tot wijziging van de wetgeving op de financiering en de controle van de instellingen van 31 maart 1987, *B.S.* 16 april 1987, 5732.

(940) H.v.J., zaak 47/93, *hoger geciteerd*, r.o. 11-12.

(941) Zaak 42/87, *hoger geciteerd*, 5445.

(942) Zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 593.

(943) Zaak 309/85, *hoger geciteerd*, 355.

voor de laatste categorie reeds in het arrest Forcheri, dat dateerde van 13 juli 1983<sup>944</sup>, werd gesteld dat het vereisen van een hoger schoolgeld een verboden discriminatie uitmaakte. Om al deze redenen oordeelde het Hof dat België de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen.

### 3.2. (GEEN) RECHT OP STUDIEFINANCIERING

199. In het Casagrande-arrest had het Hof gesteld dat *toegang tot het onderwijs onder dezelfde voorwaarden* eigenlijk ook *deelneming aan het onderwijs onder dezelfde voorwaarden* inhield. De grondslag hiervoor was artikel 12 van Verordening 1612/68. Lair had -subsidiar, voor het geval zij niet als werknemer zou worden beschouwd- ook als 'gewone student' aanspraak gemaakt op studiefinanciering. Ten tijde van de zaak Lair had het Hof reeds uitspraak gedaan in de zaak Gravier. Sinds 13 februari 1985 stond bijgevolg vast dat ook de 'gewone' studenten, op grond van het EEG-Verdrag, een recht op vrije toegang tot de beroepsopleiding in een andere Lid-Staat konden doen gelden. Hield dit 'recht op vrije toegang' dan ook voor deze studenten het 'recht op gelijke deelnemingsvoorwaarden' in, zoals het geval was voor kinderen van migrerende werknemers?

200. Het Hof oordeelde van niet. "*Bij de huidige stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht*", zo zegde het Hof in de zaken Lair en Brown, valt een aan de studenten ter zake van levensonderhoud en opleiding toegekende steun in beginsel buiten de in artikel 7 bedoelde werkingssfeer van het EEG-Verdrag. Deze steun valt immers enerzijds onder het onderwijsbeleid, dat als zodanig niet onder de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen is gebracht (het Hof verwees hiervoor naar zijn motivering in het arrest Gravier), en anderzijds onder de sociale politiek, die tot de bevoegdheden van de Lid-Staten behoort voor zover zij niet door bijzondere bepalingen van het EEG-Verdrag wordt beheerst<sup>945</sup>. De steun ter zake van levensonderhoud en opleiding, die door een Lid-Staat aan zijn eigen onderdanen wordt verstrekt, valt dus slecht onder artikel 7 EEG-Verdrag, voor zover die steun bedoeld is ter dekking van de inschrijvingskosten of andere kosten, met name schoolgelden, die voor de toegang tot het onderwijs worden verlangd<sup>946</sup>. Voor de 'gewone studenten' gaat de niet-discriminatieregeling dus niet zover als voor degenen die beschermd worden als kind van een migrerend werknemer. Deze stelling werd later nog in verscheidene andere arresten bevestigd. Onder meer in het arrest Brown, waarin op dezelfde dag uitspraak wordt gedaan, wordt deze gedachtengang met identieke bewoordingen door het Hof ontwikkeld<sup>947</sup>.

---

(944) Zaak 152/82, hoger geciteerd, 2323.

(945) Zie H.v.J. 9 juli 1987, *Duitsland e.a. t. Commissie*, C-281-, 283-, 284-, 285- en 287/85, *Jur.* 1987, 3203, r.o. 1.

(946) Zaak 39/86, hoger geciteerd, 3192, r.o. 16.

(947) Zaak 197/86, hoger geciteerd, 3242, r.o. 18-19.

201. Ook Raulin had -waarschijnlijk omdat zij aanvoelde dat haar statuut van communautair werknemer nogal precair was- subsidiair aangevoerd dat ze toch in elk geval, als gewone mobiele student, recht zou hebben op het deel van de beurs dat de bedoeling had de kosten van de inschrijving te dekken<sup>948</sup>. In Nederland wordt wat beurzen betreft echter geen onderscheid gemaakt tussen het gedeelte dat bestemd is om in het levensonderhoud te voorzien, en het gedeelte dat bestemd is om de kosten van de inschrijving te dekken. De Nederlandse rechter vroeg zich af of in dat geval artikel 7 EEG-Verdrag toch van toepassing was. De Nederlandse regering had aangevoerd dat de basisbeurs zoals zij wordt toegekend op basis van de Wet Studiefinanciering geen enkel verband vertoont met het inschrijvingsrecht en het schoolgeld, maar een instrument vormt van sociale politiek behorend tot de bevoegdheid van de Lid-Statens. Het Hof aanvaardde dit argument niet: minstens een deel van de beurs, zo zegt het Hof, is bedoeld om de inschrijvingskosten te dekken. Het komt aan de nationale rechter toe om te bepalen welk deel van de beurs de studiekosten dient te dekken, en welk deel daarentegen voor de kosten van levensonderhoud dient<sup>949</sup>. Een dergelijke oplossing drong zich inderdaad op, omdat het voor een Lid-Staat anders mogelijk zou geworden zijn een hoog inschrijvingsgeld te vragen van alle studenten, terwijl dit voor de eigen onderdanen of ingezetenen zou worden gecompenseerd met een evenredig hoge studiebeurs, waarop studenten uit andere Lid-Statens geen rechten zouden kunnen doen gelden.

202. Het is duidelijk dat het Hof van Justitie waar het studiefinanciering betreft heel wat behoedzamer is geweest dan bij de arresten betreffende de toegang tot de beroepsopleiding. Bij de toenmalige stand van het gemeenschapsrecht behoorde dergelijke steun nog niet tot het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht. Gelijkheid voor alle onderdanen van Lid-Statens wordt enkel gegarandeerd wat de toegang tot de beroepsopleiding betreft. Waarom enkel de toegang tot de beroepsopleiding tot het toepassingsgebied van het Verdrag behoort en de deelnemingsvoorwaarden eraan niet, is niet geheel duidelijk. De tekst van artikel 128 EEG-Verdrag rept met geen woord over 'toegang': er wordt immers enkel in bepaald dat de algemene beginselen van het gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding zullen worden vastgelegd. In het arrest Gravier wordt overigens gesproken over de grote aandacht van de gemeenschapsinstellingen voor de toegang en de verbetering van de beroepsopleiding: tot het arrest Gravier was het dus zeker niet alleen de *toegang* tot de beroepsopleiding die in de belangstelling van het gemeenschappelijk beroepsopleidingsbeleid stond. In principe kan worden ingestemd met de mening van Brown, die beweert dat "*de toekenning van financiële steun, zowel ter zake van levensonderhoud, [...] in het algemeen even belangrijk (is) als de eigenlijke voorwaarden voor toelating tot de onderwijsinstelling, wanneer het erom gaat te bepalen of hij toegang heeft tot die instelling en het daar gegeven onderwijs*"<sup>950</sup>. Ook de ar-

(948) Zie ook P. VAN DEN BOSSCHE, "Elders gaan studeren op andermans kosten? De rechten van migrerende studenten na de arresten Raulin en Bernini", *NJB* 1992, 792.

(949) Zaak C-357/89, *hoger geciteerd*, I-1063, r.o. 26-28.

(950) Rapport ter terechtzitting, zaak 197/96, *hoger geciteerd*, 3212.

gumentatie dat studiefinanciering behoort tot het onderwijsbeleid respectievelijk het sociaal beleid, overtuigt niet. In het Casagrande-arrest was reeds bepaald dat het feit dat een materie tot het onderwijsbeleid behoort op zich niet kan afdoen aan de eventuele doorwerking van het gemeenschapsrecht op dat onderwijsbeleid. Nog duidelijker blijkt dit wellicht uit de zaak Commissie tegen België waar was bepaald dat de financiering van het onderwijs een bevoegdheid van de Lid-Staten was, maar dat deze bevoegdheid op een niet-discriminatoire manier moest worden uitgeoefend. Met evenveel recht zou men kunnen zeggen dat elke Lid-Staat zijn studiefinancieringssysteem naar keuze mag invullen -zodat bijvoorbeeld de keuze voor een basisinkomen voor de student of enkel aanvullende steun vrij blijft- maar dat dit enkel op niet-discriminerende wijze mag worden toegepast. Het lijkt duidelijk dat het Hof is teruggeschrokken van de verstrekkende gevolgen die een positieve uitspraak zou hebben gehad. Aangezien er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de systemen van studiefinanciering in de Lid-Staten, bestaat er een sterk vermoeden dat het open verklaren van de 'markt der studie-beurzen' inderdaad ongewenste studentenstromen met zich zou kunnen meebrengen. Het aanvoeren van de 'huidige ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht' is inderdaad geen strikt juridische beslissing, maar een politiek aanvoelen van de wil tot integratie.

203. Het Hof herhaalde zijn overweging dat 'bij de huidige stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht' studiefinanciering nog niet tot de toepassingsfeer van het verdrag behoorde in het uit 1993 daterende arrest Wirth. Nadat een beroep op het vrije dienstenverkeer was mislukt<sup>951</sup>, wijst het Hof naar zijn rechtspraak in de zaak Lair<sup>952</sup>, waar de 'huidige ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht' er aan de basis van lag dat geen aanspraak kon worden gemaakt op buitenlandse studiefinanciering. Dat het Hof voor de kwalificatie van een vorm van onderwijs als dienstverrichting aan de in Humbel uiteengezette criteria vasthoudt, hoeft niet te verwonderen. Er zijn op dat vlak ook geen wijzigingen aangebracht aan het Verdrag. Minder evident is het louter herhalen dat 'bij de huidige ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht' studiefinanciering, voor zover ze niet dient ter betaling van school- of inschrijvingsgeld, nog steeds niet onder het toepassingsgebied van het Verdrag valt. Het studiejaar waarvoor de studietoelage was aangevraagd situeerde zich weliswaar nog onder het oude regime van het EEG-Verdrag, en in die zin was de ontwikkelingstand van het gemeenschapsrecht inderdaad nog dezelfde. Er waren echter belangrijke verschillen. In de zaak Wirth ging het niet om een student uit een andere Lid-Staat die aanspraak maakte op studiefinanciering. Wirth was een Duitser die in Duitsland studiefinanciering vroeg om daarmee in een andere Lid-Staat te gaan studeren. Het feit dat die hem geweigerd werd, was dus niet veroorzaakt door zijn nationaliteit -en in die zin was het ook geen krachtens artikel 7 EEG-Verdrag (artikel 12 (ex-artikel 6 EG-Verdrag) verboden discriminatie- maar door het feit dat hij de toelage wou gebruiken om in een andere Lid-Staat te gaan studeren. Op de dag van de uit-

---

(951) Cfr. *supra*, punt 2.1.2.

(952) Zaak 39/86, *hoger geciteerd*, 3161, r.o. 15.

spraak was het EG-Verdrag met daarin de nieuwe bepalingen betreffende onderwijs en beroepsopleiding, reeds van kracht. De expliciete opneming van een artikel met betrekking tot onderwijs waarin bevordering van mobiliteit als een doelstelling wordt vermeld, zou voor gevolg kunnen hebben dat na de inwerkingtreding van dat Verdrag een onderscheid in toekenning van een studietoelage naar gelang de studie in de eigen of in een andere Lid-Staat wordt gevolgd, als een niet-gerechtvaardigde discriminatie zou kunnen worden beschouwd. Het Hof houdt zich echter ver van enige uitspraak over de werking in de tijd van de nieuwe bepalingen, maar het lijkt er wel op dat het Hof ervan uitgaat dat de invoering van de nieuwe verdragsartikelen aan de 'huidige ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht' althans wat onderwijs betreft, niets heeft gewijzigd. Wanneer het Hof ervan uitgaat dat steun ter zake van levensonderhoud en opleiding niet tot het onderwijsbeleid, maar tot het sociaal beleid behoort, dat tot de soevereiniteit van de Lid-Staten behoort, dan is het mogelijk dat het Hof, gezien de aparte situatie inzake sociaal beleid -met het 'opting out' van het Verenigd Koninkrijk in Maastricht- ervan mocht uitgaan dat ook op dat moment buiten het toepassingsgebied van het Verdrag viel. Wel is het zo dat, na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot het Sociaal Europa, en de nieuwe bepalingen van het Verdrag van Amsterdam, waarin duidelijk de link tussen onderwijs en sociaal beleid gelegd wordt, de situatie nog duidelijker voor een opneming van studietoelagen in het toepassingsgebied van het Verdrag pleit. Wat niet kan betwist worden, is het feit dat de wetswijziging ongetwijfeld de mogelijkheid om in het buitenland te gaan studeren afremt. Daarom lijkt het aanvaardbaar te stellen dat nu het bevorderen van de mobiliteit van studenten als een doelstelling in het Verdrag is opgenomen, dit de Lid-Staten op grond van de gemeenschapstrouw verhindert dat ze de mogelijkheden voor mobiliteit voor hun onderdanen zouden inkrimpen.

#### 4. VERBLIJFSRECHT VOOR STUDENTEN

204. De zaak Gravier kwam voor de rechter in het kader van een verblijfsprocedure: door haar weigering de *minerval* te betalen, kon men haar niet inschrijven, als gevolg waarvan ook haar verblijfsvergunning in België verviel<sup>953</sup>. In de marge van de ontplooiing van het Europese onderwijsbeleid werd echter steeds vaker de vraag gesteld of studenten uit de EG *überhaupt* wel aan bijzondere voorwaarden van nationale wetgevingen inzake verblijfsrecht kunnen worden onderworpen<sup>954</sup>. Bezaten zij, nu erkend werd dat hun opleidingsrechten mede door het Verdrag bepaald worden, op basis van deze bepalingen niet automatisch toegang tot en verblijfsrecht op het grondgebied van de andere Lid-Staten?

---

(953) Rapport ter terechtzitting, zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 595.

(954) Zie bijvoorbeeld T. HARTLEY, *o.c.*, 341; J. LONBAY, *o.c.*, 373; J. STEINER, *o.c.*, 352.



#### 4.1. VERBLIJFSRECHT ALS CORROLARIUM VAN DE TOEGANG TOT HET HOGER ONDERWIJS?

205. Impliceert het recht op toegang tot de beroepsopleiding in een bepaalde Lid-Staat niet noodzakelijk het recht om tot die Lid-Staat te worden toegelaten en er zich, althans voor de duur van de studies, te vestigen? Hoewel in verscheidene van de 'beroepsopleidingszaken' ook problemen inzake verblijfsrecht werden aangeraakt<sup>955</sup>, had het Hof lange tijd geen uitsluitend gegeven over dit probleem. In de rechtsleer werd door meermalen de opvatting verdedigd dat 'vrije toegang tot de beroepsopleiding' inderdaad ook het recht van toegang tot en verblijf in de Lid-Staat waar men die beroepsopleiding wenste te volgen, met zich mee bracht<sup>956</sup>. De moeilijkheden waarmee de totstandkoming van de richtlijn betreffende het verblijfsrecht van studenten in de Gemeenschap gepaard ging, tonen aan dat echter niet iedereen dit standpunt deelde. Uiteindelijk kreeg het Hof de kans om de knoop door te hakken: de Nederlandse rechter maakte gebruik van de zaak Raulin om aan het Hof de uitdrukkelijke vraag voor te leggen of een onderdaan van een Lid-Staat die tot een beroepsopleiding in een andere Lid-Staat was toegelaten, aan het gemeenschapsrecht een recht van toegang tot en verblijf in die bewuste Lid-Staat ontleende<sup>957</sup>. Nederland en Duitsland hadden terzake aangevoerd dat het arrest Gravier enkel handelde over het inschrijvingsgeld. Daaruit mocht volgens hen niet worden afgeleid dat de artikelen 7 en 128 EEG-Verdrag aan de studenten ook een verblijfsrecht verleenden. Het Verenigd Koninkrijk voegde daar nog aan toe dat, waar het Verdrag uitdrukkelijk een verblijfsrecht toekende, dit steeds werd omringd door bepaalde voorwaarden. Een verblijfsrecht op basis van artikel 7 zou aan geen enkele beperking onderworpen zijn, en daaruit alleen al zou men kunnen afleiden dat dit artikel geen verblijfsrecht toekent. Het Hof sloot zich echter aan bij de redenering van de Commissie, die van oordeel was dat het recht op gelijke toegang tot de beroepsopleiding illusoir zou blijven, indien de student niet tegelijkertijd van een recht op toegang en verblijf tot de Lid-Staat in kwestie zou kunnen<sup>958</sup>. Dit verblijfsrecht is echter beperkt tot wat nodig is om de student toe te laten de beroepsopleiding te volgen. Zo mag het verblijfsrecht beperkt blijven tot de duur van de studies. Bovendien, en dit is een belangrijke nuance, mag het verblijfsrecht onderworpen worden aan voorwaarden die voortvloeien uit de 'rechtmatige belangen' van de ontvangende Lid-Staat: op het dekken van de kosten van levensonderhoud en op de ziekteverzekering is het recht van vrije toegang tot de beroepsopleiding immers niet van toepassing<sup>959</sup>. Het Hof bevestigt tenslotte nogmaals de vaste rechtspraak dat het verblijfsrecht rechtstreeks gebaseerd is op het gemeenschaps-

(955) Zie onder meer de zaak Gravier, die oorspronkelijk draaide omtrent het feit dat haar verblijfsvergunning in België was ingetrokken. Ook Echternach en Moritz hadden, om verschillende redenen, geen verblijfsvergunning.

(956) J. DRIJBER, "Gelijke behandeling van studenten uit de EEG - zijn er nog grenzen?", *NJB* 1988, 1639; B. DE WITTE, "Recht op onderwijs zonder grenzen. Het recht op onderwijs in EG-context", *Jura Falc.* 1989, 543.

(957) H.v.J. 26 februari 1992, *Raulin*, zaak C-357/89, *Jur.* 1992, I-1027-1069.

(958) Zaak C-357/89, *hoger geciteerd*, I-1065, r.o. 33 en 34.

(959) Zaak C-357/89, *hoger geciteerd*, I-1066, r.o. 39 en 40.

recht, en -ook voor de student- bestaat onafhankelijk van de afgifte van de verblijfskaart. Deze laatste is een titel die enkel declaratief de situatie van de persoon in kwestie vaststelt<sup>960</sup>.

## 4.2. RICHTLIJN BETREFFENDE HET VERBLIJFSRECHT VOOR STUDENTEN

### 4.2.1. HISTORIEK

206. De Richtlijn betreffende het verblijfsrecht van studenten kent een lange voorgeschiedenis. Reeds in 1974 besloten de regeringsleiders van de Lid-Staten op de topconferentie van Parijs, tot de oprichting van een werkgroep die het toekennen van 'speciale rechten' aan de EEG-burgers moest onderzoeken<sup>961</sup>. In een resolutie van 11 november 1977 heeft het Europees Parlement een opsomming van deze speciale rechten, waaronder het veralgemeend verblijfsrecht, gegeven<sup>962</sup>. Op 31 juli 1979 volgde dan het door de Commissie bij de Raad ingediende voorstel van Richtlijn van de Raad inzake het verblijfsrecht van onderdanen van Lid-Staten op het grondgebied van een andere Lid-Staat<sup>963</sup>. Dit voorstel beoogde de toekenning van een algemeen verblijfsrecht, om zo het verblijfsrecht uit te breiden tot die categorieën van EG-burgers die het nog niet -zoals de economisch actieven- bezaten op grond van het gemeenschapsrecht: de studenten, de gepensioneerden en de overigen. Het voorstel van Richtlijn was gebaseerd op artikel 56, lid 2<sup>964</sup> en artikel 235 EEG-Verdrag.

207. Het duurde echter niet lang voor men tot de vaststelling kwam dat het verblijfsrecht voor niet-actieven een gevoelig punt behelsde, waarover men niet gemakkelijk tot een vergelijk zou komen. Struikelsteen bleek de vereiste van bewijs van bestaansmiddelen. Artikel 4 van het voorstel van richtlijn van 1979 bepaalde dat onderdanen, die hun woonplaats in een andere Lid-Staat hebben of willen kiezen, moeten aantonen "*over voldoende middelen van bestaan te beschikken, waarmee ze in hun eigen behoeften en eventueel in die van de te hunnen laste komende familieleden [...] kunnen voorzien*". Een, na advies van het Europees Parle-

---

(960) Zaak C-357/89, *hoger geciteerd*, I-1065, r.o. 36.

(961) R. KAMPF, "Die 'richtige' Rechtsgrundlage der Richtlinie über das Aufenthaltsrecht der Studenten", *EuR* 1990, 397 en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 889.

(962) Resolutie van het Europees Parlement over de toekenning van speciale rechten aan de burgers van de Europese Gemeenschap, ter uitvoering van het besluit van de topconferentie te Parijs van december 1974 (punt 11 van het slotcommuniqué), *PB. C.* 1977, 299/27, punt j).

(963) Voorstel van richtlijn van de Raad inzake het verblijfsrecht van onderdanen van andere Lid-Staten op het grondgebied van een andere Lid-Staat, *PB. C.* 1979, 207/14.

(964) Art. 56, lid 2 EEG-Verdrag: "Voor het einde van de overgangperiode stelt de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen richtlijnen vast voor de coördinatie van voornoemde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Na het einde van de tweede etappe stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en in samenwerking met het Europese Parlement, richtlijnen vast voor de coördinatie van de in elke Lid-Staat geldende bestuursrechtelijke bepalingen"

ment<sup>965</sup>, gewijzigd voorstel<sup>966</sup>, voegde hier in een volgend lid aan toe, dat deze maatregel niet zou gelden voor onderdanen van tenminste 18 jaar oud die studeren of wensen te studeren in de Lid-Staat van ontvangst. Deze studenten moesten *“bewijzen dat hun middelen van bestaan worden verzekerd door een bloedverwant in opgaande lijn, die niet bij hen in het land van ontvangst woonachtig is”*.

208. In een gewijzigd voorstel van 1980 gooide de Commissie haar beleid ten aanzien van de in het aanvankelijke voorstel bedoelde studenten over een heel andere boeg. Ze besloot namelijk het bewijs van middelen van bestaan, *“voor onderdanen van een Lid-Staat die ouder zijn dan 18 jaar en in de ontvangende Lid-Staat studeren”*, te laten vallen (artikel 4, lid 2). Bovendien stelde de Commissie voor, in datzelfde gewijzigde voorstel (in een nieuw artikel 10), *“binnen een termijn van 6 jaar [...] verslag [...] inzake toepassing van het in artikel 4, lid 2 gestelde vereiste van voldoende middelen van bestaan”* uit te brengen. De Commissie voegde daaraan toe, dat ze het opportuun achtte *“in voorkomend geval [...] dit vereiste niet meer van toepassing te verklaren”*. Uit deze bepalingen blijkt dat men er zich reeds van bewust was dat het probleem van de bestaansmiddelen met de grootste omzichtigheid moest behandeld worden. Achteraf gezien blijkt dit slechts een voorsmaakje geweest te zijn van de hele discussie die zich hieromtrent zou ontpinnen.

209. In haar nogmaals gewijzigd voorstel van Richtlijn, daterend uit 1985<sup>967</sup> scheen de Commissie in eerste instantie het lot van de EG-studenten helemaal niet gunstig gezind meer te zijn. In een artikel 1, lid 1 hernam zij het toepassingsgebied van het aanvankelijke voorstel, met deze beperking, *“dat deze Richtlijn niet van toepassing is op de onderdanen van Lid-Staten die zich naar een andere Lid-Staat begeven met als enig doel aldaar een beroepsopleiding aan een universiteit of een instituut te volgen”*. Deze ommezwaai is echter niet wat hij lijkt: de onverwachte koerswijziging van de Commissie was slechts een logische reactie op het Gravier-arrest, dat, zo meende men, op basis van artikel 7 EEG impliciet een verblijfsrecht aan de studenten waarborgt. Het was dus niet meer nodig, volgens de Commissie, dit verblijfsrecht in een richtlijn vast te leggen. Een overeenstemming over dit voorstel van richtlijn werd uiteindelijk nooit bereikt. Denemarken bijvoorbeeld heeft zich van in den beginne verzet tegen het zich inlaten vanwege de EG, als zuiver economische unie, met het lot van de economisch niet-actieven. Maatregelen inzake het verblijf van deze *“niet-EG-begunstigden”* konden *“niet geregeld worden door een communautair instrument, zelfs niet op basis van artikel 235 EEG, omdat dit een maatregel zou zijn die de Economische Gemeenschap te buiten gaat”*<sup>968</sup>.

---

(965) PB. C. 1980, 117/47.

(966) Wijziging van het voorstel van richtlijn van de Raad inzake het verblijfsrecht van onderdanen van Lid-Staten op het grondgebied van een andere Lid-Staat, PB. C. 1980, 188/7 en 292/3.

(967) Wijziging van het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het verblijfsrecht van onderdanen van Lid-Staten op het grondgebied van een andere Lid-Staat, PB. C. 1985, 171/8.

(968) R. KAMPF, o.c., 402 en P. VAN NUFFEL, o.c., 897, voetnoot 40..

210. Uiteindelijk is de discussie jarenlang blijven aanslepen en is de hele materie slechts in 1989, mede onder druk van de 'deadline' van 1992, in een stroomversnelling geraakt. De Commissie besloot toen om haar aanvankelijk voorstel in te trekken en drie nieuwe voorstellen uit te werken betreffende respectievelijk studenten, gepensioneerden en andere personen die niet onder de eerste twee categorieën ressorteren en wier verblijfsrecht ook nog niet geregeld was. Op 26 juni 1989 werden deze voorstellen van richtlijn uitgevaardigd<sup>969</sup>, elk met aan de betreffende categorie begunstigden aangepaste bepalingen en een specifieke rechtsgrond. De Richtlijn betreffende het verblijfsrecht van studenten van 28 juni 1990<sup>970</sup> moest ertoe bijdragen de hinderpalen voor het vrij verkeer van personen ongedaan te maken om aldus de realisatie van de interne markt te bespoedigen. Omwille van een probleem met de rechtsgrondslag<sup>971</sup> werd de richtlijn echter nog vernietigd door het Hof van Justitie op 7 juli 1992<sup>972</sup>. De uiteindelijke richtlijn, die eigenlijk de vorige voor het grootste deel herneemt, maar op een andere wettelijke basis is gestoeld, werd aangenomen op 29 oktober 1993<sup>973</sup>.

#### 4.2.2. DE RECHTSGRONDSLAG VAN DE RICHTLIJN

##### 4.2.2.1. Evolutie

211. Het oorspronkelijk Commissievoorstel van 1979 was gebaseerd op artikel 235, dat de Gemeenschap toelaat op te treden wanneer dit noodzakelijk is om een doelstelling van de Gemeenschap te verwezenlijken, ingeval het Verdrag voor dat optreden geen uitdrukkelijke grondslag bevat. Dat dit artikel als rechtsgrond werd gekozen was toen althans zeer logisch: enerzijds gezien het toenmalig toepassingsgebied (alle personen die op grond van het gemeenschapsrecht nog geen verblijfsrecht hadden) en anderzijds de toen nog ontbrekende rechtspraak van het Hof met betrekking tot de beroepsopleiding. Toen de Commissie in 1989 een voorstel van richtlijn uitsluitend voor studenten voorlegde, baseerde ze zich enkel op artikel 7, lid 2 EEG-Verdrag<sup>974</sup>. De Commissie week namelijk niet af van de in 1985 ingeslagen weg, toen ze de studenten, die geacht werden reeds impliciet over een verblijfsrecht te beschikken van het toepassingsgebied van het richtlijn-voorstel uitsloot. De nieuwe richtlijn zou, aldus de Commissie, enkel tot doel hebben de gelijkheid tussen de studenten te waarbor-

---

(969) Voorstel voor een richtlijn inzake het verblijfsrecht van studenten, *PB. C.* 1989, 191/2.

(970) Richtlijn van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van studenten (90/366/EEG), *PB. L.* 1990, 180/30.

(971) Cfr. *infra*, punt 4.2.4. (p. 291 e.v.).

(972) H.v.J., 7 juli 1992, zaak C-295/90, *Parlement t. Raad*, *Jur.* 1992, I-4193.

(973) Richtlijn van de Raad van 29 oktober 1993 over het verblijfsrecht van studenten (93/96/EEG), *PB. L.* 1993, 317/59.

(974) Art. 7, lid 2 EEG-Verdrag: "Op voorstel van de Commissie en in samenwerking met het Europese Parlement kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen regelingen treffen met het oog op het verbod van bedoelde discriminaties".

gen. De Commissie heeft deze gedachtesprong ook duidelijk tot uiting gebracht door de in het aanvankelijk voorstel gebruikte formulering te wijzigen. De zinsnede "*de Lid-Staten kennen het verblijfsrecht toe*" (artikel 4) werd vervangen door "*de Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om de uitoefening van het verblijfsrecht te vergemakkelijken ten einde de toegang tot de beroepsopleiding op niet-discriminerende wijze te waarborgen. Daartoe erkennen zij het verblijfsrecht [...]*". De grondslag van artikel 7, lid 2 EEG werd behouden in het gewijzigd voorstel van richtlijn van de Commissie aan de Raad van 21 december 1989, hoewel er toen al een weigerachtige houding van de Raad ten aanzien van deze grondslag bestond. Ook de verschillende geraadpleegde comités en het Europees Parlement schaarden zich achter artikel 7, lid 2<sup>975</sup>. De tendens binnen de Raad, die aanstuurde op een verwijzing naar artikel 235 EG, zette zich echter begin 1990 door, zodat de richtlijn uiteindelijk met die grondslag werd aangenomen. Bovendien stapte de Raad opnieuw over op de 'toekennings-formulering' aangezien ze van mening was dat de studenten geen impliciet recht van verblijf genoten. Waarschijnlijk werd deze houding van de Raad ingegeven door de vrees dat de bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van beroepsopleiding nog erg zou uitbreiden, wanneer men een richtlijn in die materie op de wel erg algemene bepaling van artikel 7 EEG-Verdrag zou baseren. Vooral de Duitse Länder hebben zich tegen deze optie verzet<sup>976</sup>.

#### 4.2.2.2. Artikel 7, lid 2 EEG-Verdrag als rechtsgrondslag

212. Dat de Raad beslist had de richtlijn niet op artikel 7, lid 2 van het Verdrag te baseren, belette niet dat velen zich de vraag stelden in welke mate dit mogelijk was. Het antwoord op deze vraag bevond zich in de kern reeds in de vroege rechtspraak van het Hof inzake de beroepsopleiding. In de arresten *Gravier*<sup>977</sup> en *Forcheri*<sup>978</sup> oordeelde het Hof dat de toegang tot en de deelname aan het onderwijs binnen de toepassingsfeer van het Verdrag vallen, en als dusdanig een gemeenschapsbevoegdheid uitmaken. Bovendien kon het Hof in de zaak *Gravier* het persoonlijk toepassingsgebied uitbreiden tot die personen die zich nog niet bevonden op de gewenste plaats van opleiding ('gewone' mobiele studenten)<sup>979</sup>. Elke discriminerende behandeling van EG-onderdanen bij de toegang tot de beroepsopleiding, en in het algemeen tot de studies, betekent dus een schending van het discriminatieverbod van artikel 7 EEG-Verdrag. In het arrest *Raulin* werd daarenboven bevestigd dat de gelijkberechtiging bij de toegang tot de beroepsopleiding daarbij zo geïnterpreteerd dient te worden dat hieronder ook het recht begrepen is, zich vrij te bewegen en te vestigen in de ontvangende Lid-Staat, net zo-

(975) *PB. C.* 1989, 82.

(976) R. KAMPF, "La directive 90/366/CEE relative au droit de séjour des étudiants communautaires: sa transposition en France", *R.M.C.U.E.* 1992, 310.

(977) Zaak 293/83, hoger geciteerd.

(978) Zaak 152/82, hoger geciteerd.

(979) Zie ook *supra*, punt 2.2. (p. 167 e.v.).

als de eigen onderdanen<sup>980</sup>. Zo kan het discriminatieverbod bij de toegang tot de beroepsopleiding niet meer omzeild worden door hen het verblijfsrecht te ontzeggen. Het door het Hof voorgehouden principe van gelijke behandeling kan dus enkel zo verstaan worden, dat het ook ondersteunende maatregelen, zoals het verblijfsrecht, inhoudt. Bijgevolg valt de waarborg met betrekking tot de toegang tot de beroepsopleiding onder artikel 7 EG, zodat maatregelen hieromtrent op grond van artikel 7, lid 2 EG te rechtvaardigen zijn<sup>981</sup>.

213. Het Europees Parlement had -nog voor de uitspraak in het arrest Raulin- op 28 september 1990 een beroep tot nietigverklaring van de studentenrichtlijn wegens verkeerde juridische grondslag ingesteld bij het Hof van Justitie<sup>982</sup>. Het probleem van de rechtsgrondslag lag zeer gevoelig in dit geval, vermits het institutioneel samenspel tussen de verschillende gemeenschapsorganen er mede door bepaald werd. In geval van artikel 7, lid 2 EEG werden maatregelen getroffen met het oog op het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit "*op voorstel van de Commissie in samenwerking met het Europees Parlement*". Daarentegen, in geval van een rechtsgrondslag gebaseerd op artikel 235 beperkt de inmenging van het Parlement zich louter tot een niet-bindende raadpleging. Het Parlement was dus uiterst misnoegd over deze bevoegdheidsbeperking ten gevolge van de wijziging van rechtsgrondslag. Geruime tijd meende men dat het Parlement in zo'n geval enkel druk kon uitoefenen op de Commissie om krachtens artikel 173, lid 1 EEG<sup>983</sup> een vordering tot nietigverklaring in te stellen tegen de richtlijn van de Raad. Dit artikel voorzag inderdaad in de mogelijkheid voor de Lid-Staten, de Raad en de Commissie om een nietigheidsberoep tegen een rechtshandeling in te stellen bij het Hof van Justitie, maar het Europees Parlement werd in de opsomming van mogelijke klagers niet genoemd. Sinds het arrest Parlement tegen Raad van 22 mei 1990<sup>984</sup> wordt echter aanvaard dat het Europees Parlement op grond van artikel 173, lid 1 EEG, op eigen houtje een nietigheidsvordering kan instellen tegen beslissingen van de Raad, in zoverre het daarmee de bescherming van zijn bevoegdheid -met name de deelname aan de uitwerking van wetgevende handelingen- beoogt. Daarnaast was de vordering van het Parlement tegen de studentenverblijfsrichtlijn ook gebaseerd op de schending van artikel 190 EEG, dat stelt "*Verordeningen, Richtlijnen en Beschikkingen van de Raad en de Commissie worden met redenen omkleed en verwijzen naar de voorstellen of adviezen welke krachtens dit Verdrag moeten worden gevraagd*". Het Parlement voerde aan dat, hoewel de Raad in zijn derde overweging gewag maakt van het verbod van discriminatie bij de toegang tot de beroepsopleiding op grond

---

(980) Zaak C-357/89, *hoger geciteerd*, beschikking, punt 7.

(981) Zie nochtans de twijfels hierover van P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 895-896.

(982) *PB. C.* 1990, 285/13.

(983) Artikel 173, lid 1 EEG-Verdrag: "Het Hof van Justitie gaat de wettigheid na van de handelingen van de Raad en van de Commissie, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft. Te dien einde is het bevoegd uitspraak te doen inzake elk door een Lid-Staat, de Raad of de Commissie ingesteld beroep wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van dit Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens het misbruik van bevoegdheid"

(984) H.v.J. 22 mei 1990, *Parlement t. Raad*, zaak 70/88, *Jur.* 1990, I-2041, r.o. 31.

van artikel 7 en 128 EEG, de Raad zwaar in gebreke blijft door voor de rechtsgrondslag van de richtlijn vervolgens zonder enige motivering over te schakelen op artikel 235. Deze schending is, aldus het Parlement, "*des te ernstiger, aangezien de Commissie een andere rechtsgrondslag had voorgesteld, die beslist voorrang zou gekregen hebben op die van de Raad en deze grondslag tot twee maal toe was goedgekeurd door het Europees Parlement*"<sup>985</sup>. Het Parlement stelde namelijk dat ze haar bevoegdheid om toezicht te houden op grond van artikel 137 EEG<sup>986</sup> pas effectief en volledig nakomt in de mate dat de Raad zou motiveren waarom sommige amendementen niet aangenomen werden<sup>987</sup>.

214. Het Hof bevestigde zijn in het arrest Raulin<sup>988</sup> gedane vaststelling dat het recht op gelijkbehandeling bij de toegang tot de beroepsopleiding in een andere Lid-Staat niet alleen strekt op vereisten die door de onderwijsinstelling worden opgelegd, zoals de betaling van inschrijvingsgelden, maar op alle maatregelen die de uitoefening van dat recht kan hinderen. Het is duidelijk dat een student die is toegelaten tot een beroepsopleiding dat recht niet zal kunnen uitoefenen als hij niet beschikt over een verblijfsrecht in de Lid-Staat waar de opleiding plaatsvindt. Het beginsel van niet-discriminatie bij de toegang tot de beroepsopleiding op grond van artikel 7 en 128 EEG-Verdrag impliceert bijgevolg het recht op verblijf in die Lid-Staat voor de duur van de opleiding, en de richtlijn bevat een regeling van dit recht zoals voorzien in het tweede lid van artikel 7 EEG-Verdrag<sup>989</sup>. De Raad en ook de Nederlandse regering hadden aangevoerd dat het op grond van de richtlijn toegekende verblijfsrecht veel verder ging dan alleen de beroepsopleiding, en dat daarom artikel 7, lid 2 als rechtsgrondslag niet voldoende was<sup>990</sup>. De richtlijn bevatte inderdaad niet alleen bepalingen inzake het verblijfsrecht van de student zelf, maar ook van zijn of haar familieleden<sup>991</sup>. Het niet-discriminatiebeginsel van het eerste lid van artikel 7 EEG-Verdrag is alleen van toepassing op materies die krachtens een specifiek verdragsartikel onder het Verdrag ressorteren<sup>992</sup> en het tweede lid van dat artikel is er dan op gericht de Raad toe te laten om bepalingen aan te nemen die daadwerkelijk de op grond van het eerste lid verboden discriminaties weg te werken. De op het tweede lid van artikel 7 gebaseerde maatregelen hoeven echter niet beperkt te zijn tot het regelen van het recht dat wordt afgeleid uit het eerste lid, maar mogen ook materies betreffen

---

(985) H.v.J. 7 juli 1992, *Parlement t. Raad*, zaak C-295/90, *Jur.* 1992, I-4193. Rapport ter terechtzitting.

(986) Art. 137 EEG-Verdrag: "Het Europese Parlement, bestaande uit vertegenwoordigers van de volkeren van de Staten die in de Gemeenschap zijn verenigd, oefent de hem door dit Verdrag verleende bevoegdheden om te beraadslagen en te besluiten, alsmede om toezicht uit te oefenen, uit"

(987) Roger Kampf had bedenkingen bij de vordering vanwege het Parlement. Hij was niet overtuigd van de wenselijkheid van een dergelijke drastische ingreep. Men zou zich bij een vernietiging opnieuw in de al zo lang aanslepende onderhandelingen moeten storten, mogelijk deze keer zonder resultaat.

(988) Zaak C-367/89, *hoger geciteerd*, r.o. 34

(989) Zaak C-295/90, *hoger geciteerd*, r.o.15-16.

(990) Zaak C-295/90, *hoger geciteerd*, r.o 17.

(991) Artikel 2, punt 2 Richtlijn 366/90/EEG, *PB. L.* 1990, 180/30.

(992) H.v.J. 14 juli 1977, *Sagulo, Brenca en Bakhouché*, zaak 8/77, 1495, r.o. 11.

waarvoor een regeling noodzakelijk lijkt teneinde te verzekeren dat de rechten uit het eerste lid daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend. Die onderdelen van de richtlijn, zoals de bepalingen betreffende de gezinsleden van de student, zijn volgens het Hof essentieel voor de doeltreffende uitoefening van het verblijfsrecht van studenten met het oog op de beroepsopleiding<sup>993</sup>. Het Hof vernietigt bijgevolg de richtlijn, maar bepaalt wel dat de gevolgen ervan gehandhaafd blijven tot op het ogenblik van de inwerkingtreding van een nieuwe, op de juiste grondslag gevestigde richtlijn<sup>994</sup>. De richtlijn met ongeveer dezelfde inhoud die in 1993<sup>995</sup> wordt uitgevaardigd is -onder verwijzing naar de uitspraak van het Hof<sup>996</sup>- gebaseerd op de tweede paragraaf van artikel 7. De nieuwe richtlijn bepaalt ook niet meer dat de Lid-Staat een verblijfsrecht aan studenten 'toekennen', maar herneemt de formulering dat de Lid-Staten het verblijfsrecht van studenten 'erkennen'.

#### 4.2.3. TOEPASSINGSGEBIED

215. De richtlijn richt zich tot de student, onderdaan van een Lid-Staat die het verblijfsrecht nog niet bezit op grond van een andere bepaling van het gemeenschapsrecht, en ook tot diens echtgeno(o)t(e) en de ten laste komende kinderen<sup>997</sup>. Voor de later vernietigde richtlijn had de Commissie Jeugd, Cultuur, Onderwijs, Media en Sport van het Europees Parlement nog een amendement ingediend om het verblijfsrecht ook toe te kennen aan concubinerenden, met name aan "*hetzij door de Lid-Staat van herkomst, hetzij door het gastland, administratief of juridisch erkende levenspartner*", maar dit was niet behouden, naar verluidt om het toepassingsgebied niet nog meer te compliceren<sup>998</sup>.

#### 4.2.4. VOORWAARDEN WAARAAN DE STUDENT MOET VOLDOEN

##### 4.2.4.1. Erkende instelling

216. Ten einde de uitoefening van de verblijfsrecht te vergemakkelijken en teneinde de uitoefening van dit verblijfsrecht door een student die toegelaten is tot een beroepsopleiding in een andere Lid-Staat op een niet-discriminatoire manier te verzekeren, erkennen de Lid-Staten het verblijfsrecht van een student die onderdaan is van een Lid-Staat en die dit recht nog niet be-

---

(993) Zaak C-295/90, *hoger geciteerd*, r.o. 18-19

(994) Zaak C-295/90, *hoger geciteerd*, beschikking, punt 2.

(995) Richtlijn van de Raad betreffende het verblijfsrecht van studenten (96/93/EEG), *PB. L.* 317/59.

(996) Richtlijn 96/93/EEG, *hoger geciteerd*, elfde overwegende.

(997) Richtlijn 96/93/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 1.

(998) Vgl. ingediende amendementen nr. 8, 21 (Mevr. Roth), 9, 12 en 13 (Galle) en 17 (Dhr. Roth), DOC-DE/AM/75859, EP 134.304/4. Zie ook R. KAMPF, *o.c.*, 393-394.



zit op grond een andere verdragsbepaling. De student moet in de ontvangende Lid-Staat ingeschreven zijn aan een erkende instelling om er als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen. Ook voor de echtgeno(o)te en de ten laste komende kinderen van de student wordt dit verblijfsrecht erkend<sup>999</sup>.

#### 4.2.4.2. Bestaansmiddelen

217. Wat de voorwaarden betreft waaraan de student met het oog op het verkrijgen van het verblijfsrecht moet voldoen, grijpt de Raad terug naar de bestaansmiddelen. Nochtans was men daarvan afgestapt bij het voorstel van 1989, toen men terugviel op een systeem waarbij, in geval de student toch een beroep zou moeten doen op de bijstand van het gastland, de ontvangststaat een vordering tot terugbetaling van het bedrag van bijstand ten aanzien van de staat van herkomst zou hebben. Enkele Lid-Statens vreesden dat deze vorderingen jegens andere Lid-Statens niet afdwingbaar zouden zijn, zodat men ook van deze oplossing heeft afgezien<sup>1000</sup>. De richtlijn stelt nu, dat men het voor de betrokken nationale overheid "*aannemelijk*" moet maken dat men over "*bestaansmiddelen beschikt*", "*door middel van een verklaring of op enige andere tenminste gelijkaardige wijze naar keuze van de student*"<sup>1001</sup>. Deze maatregel is in ieder geval minder drastisch dan dat het geval was in het aanvankelijk voorstel van de richtlijn, waar men nog zwart op wit het bewijs moest leveren over voldoende bestaansmiddelen te beschikken. Toch is het opvallend hoe vaag de Raad in zijn bewoordingen blijft, met als gevolg dat we er toch nog onduidelijkheid bestaat over de werkelijke draagwijdte van deze voorwaarde. In tegenstelling tot de twee andere richtlijnen -voor gepensioneerden, en voor alle andere economisch niet-actieven<sup>1002</sup>- bepaalt de studentenrichtlijn geen criteria om vast te stellen of de bestaansmiddelen voldoende zijn.

218. Als men geen bewijs van voldoende bestaansmiddelen mag eisen, maar enkel een verklaring, dan kan men zich de vraag stellen wat het nut van een dergelijke verklaring nog is<sup>1003</sup>. In zijn commentaar op de richtlijn voert Van Nuffel aan dat er zich, in geval van een dergelijke verklaring ten aanzien van een nationale overheid, twee hypothesen kunnen voordoen.

---

(999) Richtlijn 96/93/EEG-Verdrag, *hoger geciteerd*, artikel 1.

(1000) R. KAMPF, "La directive 90/366/CEE relative au droit de séjour des étudiants communautaires: sa transposition en France", *R.M.C.U.E.* 1992, 310.

(1001) Richtlijn 96/93/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 1.

(1002) Richtlijn van de Raad 366/90/EEG van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd, *P.B. L.* 1990, 180/28; Richtlijn van de Raad 364/90/EEG van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht, *P.B. L.* 1990, 180/26. In deze richtlijnen wordt bepaald dat een persoon geacht wordt over voldoende middelen te beschikken, wanneer hij over meer middelen beschikt dan wat normaal gezien de grens is om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor bijstand, of in de Lid-Statens waar dit niet van toepassing is, indien de middelen meer bedragen dan het minimumpensioen dat door de gast-Lid-Staat wordt betaald.

(1003) R. KAMPF, *Ibidem*.

*“Indien de student ten tijde van het afleggen van de verklaring wel degelijk over toereikende middelen beschikte of kon aannemen dat hij erover zou beschikken, zal een later onvermogen [...] geen invloed hebben op zijn verblijfsrecht; integendeel: hij behoudt [...] een recht op bijstand van het gastland, zij het dat hij later de hem verleende bijstand zal moeten terugbetalen”*. Daarentegen *“was de verklaring vals, dan zal hij [...] het verblijfsrecht verliezen, overeenkomstig artikel 4, omdat hij niet meer voldoet aan de gestelde voorwaarden”*. Bovendien mag het gastland volgens deze auteur reeds bij de aanvraag een *“manifest onjuiste”* verklaring weigeren<sup>1004</sup>.

#### 4.2.4.3. Ziekteverzekering

219. Wat de ziekteverzekering betreft, stelt de richtlijn, dat ze van die aard moet zijn dat ze *“alle risico’s in het gastland dekt”*. Met het uiterst vage ‘alle risico’s’ bedoelt men, aldus Van Nuffel, waarschijnlijk *“dat de betrokkenen voor dezelfde risico’s moeten verzekerd zijn als de eigen onderdanen in een vergelijkbare situatie, en dat de één of andere minimale verzekering niet voldoende is”*<sup>1005</sup>. Het zwakke punt bij deze voorwaarde is de enorme diversiteit aan ziekteverzekeringssystemen in de verschillende Lid-Staten. Elke Lid-Staat kent zijn eigen systeem, met zijn eigen graad van risicodekking, met als gevolg dat de bijkomende financiële lasten die eventueel door het gastland moeten gedragen worden, enorm variëren naargelang de nationaliteit van de betrokken student. Bij onderhandelingen is dan ook heel wat betwisting gerezen over de eisen waaraan de ziekteverzekeringen moesten voldoen. In de ontwerp-richtlijn van 26 juni 1989 was nochtans voorzien, dat de studenten en hun familie het recht hadden *“zich op dezelfde wijze als de eigen burgers bij de ziekteverzekering van het gastland aan te sluiten”*, in geval er een dergelijke verzekering bestond. In geval dat niet zo was, moesten de studenten een particuliere verzekering afsluiten, tenzij zij door een ziekteverzekering van het land van herkomst gedekt waren.

#### 4.2.4.4. Artikel 3: studiebeurzen of -leningen

220. Een in de context van het verblijfsrecht enigszins merkwaardige bepaling vormt artikel 3, waarin uitgesloten wordt dat het land waarin de student op basis van deze Richtlijn verblijft, beurzen voor levensonderhoud zou moeten uitkeren aan de vreemde student. De Raad is duidelijk op zijn hoede en sluit zich aan bij de opvatting van het Hof van Justitie dat bij de toenmalige stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht studiefinanciering nog niet tot

---

(1004) P. VAN NUFFEL, o.c., 902.

(1005) P. VAN NUFFEL, o.c., 900.

het toepassingsgebied van het Verdrag behoorde<sup>1006</sup>. Dit betekent eigenlijk vooral dat er een politieke consensus bestond tussende Lid-Staten om geen communautaire regeling voor de studiefinanciering van mobiele studenten uit te werken.

#### 4.2.5. UITVOERING

221. Artikel 6 van de richtlijn bepaalt dat de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter uitvoering van de Richtlijn zullen doen inwerkingtreding tegen uiterlijk 31 december 1993. Tot die datum bleef evenwel de eerste, door het Hof vernietigde richtlijn haar gevolgen hebben. Lid-Staten konden de reeds genomen uitvoeringsmaatregelen dus niet intrekken op grond van het feit dat de eerste richtlijn vernietigd was. Overigens was ook zonder richtlijn de verblijfsrechtelijke situatie van de student sinds het arrest Raulin vrij duidelijk bepaald: deze bezit een recht van verblijf in elke Lid-Staat waar hij een beroepsopleiding wil volgen, al kan de uitoefening van dat recht aan bepaalde, beperkende voorwaarden worden onderworpen<sup>1007</sup>.

222. Ondanks de vrij duidelijke bepalingen van de richtlijn is de uitvoering ervan niet van een leien dakje verlopen. Op 30 juni 1992, de datum dat de oorspronkelijke richtlijn diende te zijn uitgevoerd, hadden slechts drie Lid-Staten, te weten Spanje, Nederland en Denemarken, uitvoeringsmaatregelen genomen<sup>1008</sup>. De Commissie startte daarop inbreukprocedures tegen de andere Lid-Staten, maar wegens de vernietiging van de richtlijn betreffende het studentenverblijfsrecht hadden deze inbreukprocedures echter alleen betrekking op de omzetting van de twee andere richtlijnen<sup>1009</sup>. De nieuwe richtlijn betreffende het verblijfsrecht van studenten, die inhoudelijk vrijwel gelijk was aan de vorige, diende uitgevoerd te zijn tegen 31 december 1993. Begin april 1994 stuurde de Commissie een aanmaningsbrief naar België, Duitsland en Frankrijk, de enige Lid-Staten die op dat ogenblik de richtlijn betreffende het verblijfsrecht van studenten nog niet hadden omgezet. Tegen België en Frankrijk konden de procedures respectievelijk in 1994 en 1995 worden geseponneerd. Tegen Duitsland diende nog twee keer een met redenen omkleed advies te worden gestuurd, totdat deze Lid-Staat zich in 1997 ook in regel stelde<sup>1010</sup>. De Commissie stelde in het algemeen vast dat er weinig animo bestond bij de Lid-Staten om de richtlijnen over het verblijfsrecht van niet-actieven uit te voeren. Ze wijtte

---

(1006) Zie zaak 39/86, zaak 197/86, zaak 357/89, *hoger geciteerd*.

(1007) Zaak 357/89, *hoger geciteerd*, r.o. 34.

(1008) Verslag van de Commissie aan het Parlement en de Raad over de toepassing van de richtlijnen 90/364, 90/365 en 93/96 (verblijfsrecht): [[http://www.europa.int/comm/intern\\_market/en/people/right/resid.htm](http://www.europa.int/comm/intern_market/en/people/right/resid.htm)]. Hierna genoemd: *verslag over het verblijfsrecht*.

(1009) Richtlijnen 364/90/EEG en 365/90/EEG, *hoger geciteerd*. In één geval werd deze inbreukprocedure ook voortgezet tot voor het Hof van Justitie, wat leidde tot een veroordeling van Duitsland in 1997: H.v.J. 20 maart 1997, *Commissie t. Duitsland*, zaak C-96/9, Jur. 1997, I-1653.

(1010) Verslag over het verblijfsrecht, *hoger geciteerd*, 10.

dit aan de dertigjarige traditie om het vrij verkeer van personen vanuit economisch oogpunt te bekijken, wat ten koste is gegaan van de invoering van een persoonlijk recht op vrij verkeer dat los staat van enig economisch doel<sup>1011</sup>. De omzettingmaatregelen voldoen ook niet altijd. Voor de richtlijn inzake verblijfsrecht van studenten waren er vooral veel problemen in verband met de verklaring omtrent de bestaansmiddelen van studenten. Sommige Lid-Staten verplichtten de student een bewijs van bestaansmiddelen af te leveren, of bepaalden een minimumbedrag waarvoor bescheiden moeten worden ingediend of waarop de verklaring betrekking moet hebben, of gaven de studenten niet de keuze om een verklaring over zijn bestaansmiddelen af te leggen. De Commissie was van oordeel dat gezien de ontstaansgeschiedenis en de formulering de bepaling van artikel 1 inzake de bestaansmiddelen voldoende duidelijk was over het feit dat dergelijke vereisten niet geoorloofd waren. Ze startte een inbreukprocedure tegen negen Lid-Staten<sup>1012</sup> die naar haar mening dit artikel van de richtlijn in meerdere en mindere mate onjuist hadden omgezet. Ook met betrekking tot de bepalingen over ziektekostenverzekering waren er problemen. In Luxemburg bevatte de wet teveel beperkingen ten aanzien van de soorten ziektekostenverzekering waarbij de student mocht aangesloten zijn. In Frankrijk werden onderdanen van andere Lid-Staten die niet bij de sociale zekerheid waren aangesloten en geen E-111 formulier (dat bewijst dat de student gedekt is door het sociale zekerheidssysteem van zijn Lid-Staat van herkomst)<sup>1013</sup> konden voorleggen, op grond van een aantal wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen verplicht aan te sluiten bij de studentenregeling van het Franse socialezekerheidsstelsel. Dit betekende dat studenten die aangesloten waren bij een privé-verzekering of waarvan de ouders bijdragen betaalden aan een specifiek socialezekerheidssysteem, verplicht waren zich dubbel te verzekeren. Ook waren ze in dergelijk geval verplicht zich voor een geheel jaar te verzekeren, zelfs wanneer de student zoals vaak gebeurt in het kader van een uitwisseling, slechts enkele maanden in Frankrijk verbleef. De inbreukprocedure werd in de meeste gevallen geseponneerd nadat de Commissie de Lid-Staten in kwestie op de tekortkomingen in hun wetgeving had gewezen, en ze deze hadden aangepast. De Commissie maakte wel een zaak aanhangig tegen Italië en Frankrijk<sup>1014</sup>. België had de richtlijnen met betrekking tot niet-actieven correct omgezet, maar werd veroordeeld voor het niet correct toepassen van de bepalingen van richtlijn 360/68 betreffende de aflevering van verblijfsdocumenten aan migrerend werknemers<sup>1015</sup>. De constatering van het Hof in die zaak, met name wat betreft de voorwaarden voor de afgifte van een verblijfskaart en de

---

(1011) *Ibidem*, 10-11

(1012) Te weten Denemarken, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Oostenrijk, Finland en Zweden waren al voor hun toetreding tot de Europese Unie op 1 januari 1995 verplicht de richtlijnen om te zetten krachtens de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (PB. L. 1994, 1) die op 1 januari 1994 in werking was getreden.

(1013) Verordening 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, PB. L. 1971, 149/2 en de uitvoeringsverordening 574/72 van de Raad van 21 maart 1972, PB. L. 1972, 74/1.

(1014) Verslag over het verblijfsrecht, *hoger geciteerd*, 14.

(1015) H.v.J. 20 februari 1997, *Commissie t. België*, zaak C-344/95, Jur. 1997, I-1035.

prijs van deze kaart kan geacht worden *mutatis mutandis* ook voor het verblijf van studenten te gelden<sup>1016</sup>.

223. Ondanks alles blijken studenten nog vaak moeilijkheden met verblijfsformaliteiten te ondervinden wanneer zij in een andere Lid-Staat wensen te studeren. Deze problemen zijn voor het grootste deel van bureaucratische aard. Zo wordt soms een geautoriseerde vertalingen van een geboorteakte vereist, of krijgt de student zijn verblijfskaart slechts met zoveel vertraging dat de periode van het studieverblijf al weer bijna voorbij is<sup>1017</sup>. De Commissie heeft opdracht gegeven aan de plaatselijke Erasmusagentschappen om deze moeilijkheden in kaart te brengen, terwijl ze anderzijds zelf een Groenboek met betrekking tot de hindernissen voor transnationale mobiliteit, waaronder ook de problemen die het verblijfsrecht omringen, heeft uitgebracht<sup>1018</sup>. Anderzijds heeft de Commissie ook aan de Lid-Staten gevraagd mee te delen hoeveel studenten er op hun grondgebied beroep hadden moeten doen op de plaatselijke bijstandsregeling. Geen enkele Lid-Staat kon hierover gegevens meedelen, wat laat vermoeden dat het probleem misschien wel wat overschat was<sup>1019</sup>. Tenslotte is het ook zo dat de richtlijn eigenlijk niet de situatie van alle studenten dekt. De vereiste dat de student als hoofdbezigheid een beroepsopleiding aan een erkende instelling dient te volgen, laat immers nog ruimte. Wie geen beroepsopleiding volgt, ziet zijn verblijfsrecht niet in de richtlijn geregeld, als kan worden aangenomen dat, sinds de invoering van een verdragsartikel inzake *onderwijs* de vrije toegang tot alle vormen van onderwijs moet gegarandeerd zijn. Het volgen van een opleiding aan een niet-erkende instelling valt evenmin binnen het toepassingsgebied van de richtlijn. Tenslotte geldt die regeling alleen voor degenen voor wie het studeren de 'hoofdbezigheid' is. Recente tendenzen wijzen op het toenemend aantal opleidingsinstellingen dat los staat van het nationaal onderwijssysteem, en er vaak ook niet door erkend wordt. Ook het voltijds studeren is niet steeds meer de norm, en daarnaast zijn er nog een aantal ambigue situaties, zoals die van stagiaires en deelnemers aan vrijwilligersprojecten. De Commissie is er voorstander van de richtlijn aldus aan te passen dat ook voor deze categorieën de administratieve problemen tot een minimum worden herleid<sup>1020</sup>.

---

(1016) Verslag van de Commissie over het verblijfsrecht, *hoger geciteerd*, 15. Zie H. VERSCHUEREN, "Aanpassing van de Belgische verblijfswetgeving aan Richtlijn 93/96/EEG-Verdrag inzake het verblijfsrecht van studenten", *A.J.T.* 1994-95, 465-466.

(1017) Zie parlementaire vraag van 6 mei 1997 E-1550/97 van Diettrich Echlepp, *PB. C.* 1997, 21/68.

(1018) Groenboek: Onderwijs-Opleiding-Onderzoek. De belemmeringen voor de transnationale mobiliteit, *Bull. EG* suppl.5/96

(1019) Verslag betreffende het verblijfsrecht, *hoger geciteerd*, 20.

(1020) Verslag betreffende het verblijfsrecht, *hoger geciteerd*, 24.

### 4.3. STUDENTEN ALS DIENSTENONTVANGERS

224. Hoger werd reeds gesteld dat onderwijs slechts onder zeer beperkende voorwaarden als dienst kan worden aangemerkt, namelijk in de mate dat het onderwijs geschiedt tegen een economisch betekenisvolle vergoeding<sup>1021</sup>. In de Europese Gemeenschap wordt het onderwijs grotendeels door openbare of door particuliere, door de staat gesubsidieerde instellingen verstrekt, en daar geldt het inschrijvingsgeld niet als economisch betekenisvolle vergoeding. Daarnaast bestaat er echter een breed gamma van particuliere scholen waar op commerciële basis onder meer dans-, sport-, taal-, informatica- of autorijlessen worden verstrekt, en waarvoor de betaalde vergoeding wel als economisch betekenisvol kan worden beschouwd. Volgens het gemeenschapsrecht impliceert het vrij dienstenverkeer dat men zich voor de duur van de dienst vrij naar een andere Lid-Staat kan begeven om de dienst te ontvangen<sup>1022</sup>. Kunnen we dan zeggen dat studenten die tegen vergoeding onderwijs volgen in een andere Lid-Staat, een verblijfsrecht voor de duur van hun studie ontleen aan de bepalingen betreffende het vrij dienstenverkeer? Van Nuffel gaat met deze stelling niet akkoord. Hij stelt dat *“personen, die op permanente basis hun verblijfplaats naar een andere Lid-Staat overbrengen, niet meer genieten van een grensoverschrijdende dienst, zoals bedoeld in 59 e.v. EG”*. *“Een verblijfsrecht als ‘een eeuwig toerist’ op basis van (het) arrest Luisi is dus niet mogelijk”*, aldus Van Nuffel<sup>1023</sup>. Deze opvatting ligt in het verlengde van de door het Verenigd Koninkrijk in de zaak Humbel aangevoerde overtuiging, dat alleen studies van korte duur als een dienst zouden kunnen worden aangemerkt, omdat daar precies het onderscheid lag met de vrijheid van vestiging dat een permanent verblijfsrecht tot gevolg heeft<sup>1024</sup>. Nochtans bepaalt Richtlijn 73/148/EEG-Verdrag dat de Lid-Staat alle beperkingen aan de verplaatsing of het verblijf van personen die zich naar een andere Lid-Staat begeven met het doel daar diensten te ontvangen, moet afschaffen. Uit de rechtspraak van het Hof is voorlopig echter enkel de betekenisvolle vergoeding af te leiden als criterium om te bepalen of onderwijs een dienst uitmaakt, en er is evenmin een reden om, wanneer erkend is dat iemand van een dienst geniet, hem de daarbij behorende voordelen te ontfangen, enkel omdat de dienst te lang duurt. Waaraan deze personen hun verblijfsrecht dan wel zouden ontleen, maakt de auteur ook niet duidelijk. In de mate waarin ze voltijds aan een erkende onderwijsinstelling studeren, kunnen ze in elk geval genieten van de bepalingen van de studentenverblijfsrichtlijn. Wanneer dit niet het geval is, zullen ze kunnen genieten van een rechtstreeks verblijfsrecht op grond van artikel 149 of 150 (die wat dit betreft in de plaats komen van het vroegere artikel 128) van het Verdrag in combinatie met artikel 12 (ex-artikel 6), zoals bepaald in het arrest Raulin. Dit zou betekenen dat

---

(1021) Cfr. supra, punt 2.1.2.

(1022) Gevoegde zaken 286/82 en 26/83, hoger geciteerd, 377.

(1023) P. VAN NUFFEL, "Een bijna algemeen verblijfsrecht in de Europese Gemeenschap. Commentaar op de verblijfsrichtlijnen van 28 juni 1990", *S.E.W.* 1990, 892.

(1024) Zaak 263/86, hoger geciteerd, 5388, r.o. 18 tot 24.

dit verblijfsrecht bij gebrek aan specifieke regeling niet aan voorwaarden -zoals het bezitten van voldoende bestaansmiddelen- onderworpen is.

## 5. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN

225. Het bevorderen van de mobiliteit van studenten werd in verschillende resoluties als één van de topprioriteiten van de Europese onderwijssamenwerking aangemerkt, maar door de beperkingen van het Verdrag scheen het in eerste instantie onmogelijk de administratieve en sociale belemmeringen die een dergelijke mobiliteit in de weg stonden, op te heffen of zelfs maar af te bouwen. Meer dan ergens anders heeft het Hof van Justitie in deze sector een baanbrekende rol gespeeld, en kan het terecht als de motor van de integratie worden beschouwd. Vooral het arrest Gravier bevat een aantal belangrijke 'kwalitatieve sprongen' die zeker als een vorm van beleidsvoering kunnen worden beschouwd. Op de eerste plaats breidt het arrest het toepassingsgebied uit tot een categorie van personen die tot dan toe geacht werden buiten het toepassingsgebied van het Verdrag te vallen. In de zaak Forcheri was inderdaad voor het eerst een beroep gedaan op de combinatie van artikel 7 en artikel 128 EEG-Verdrag om een recht van toegang tot een beroepsopleiding af te leiden, maar de begunstigde was *in casu* wel een persoon die als familielid van een economisch actieve EG-onderdaan krachtens het gemeenschapsrecht reeds van bepaalde rechten genoot. Wat het Hof in die zaak had gedaan, werd uiteindelijk niet als choquerend ervaren omdat de uitspraak in feite neerkwam op het vullen van een lacune in Verordening 1612/68, waarin men had nagelaten om, zoals voor de migrerend werknemer en voor zijn kinderen, ook voor de echtgenoot in onderwijsrechten te voorzien. De door het Hof aan de situatie gegeven oplossing werd aangevoeld als passend in de *ratio legis* van de Verordening en van het Verdrag. In het arrest Gravier wordt het toepassingsgebied van het Verdrag uitgebreid tot personen die niet economisch actief zijn, het nooit geweest zijn en evenmin als familielid van iemand die in de zin van het Verdrag -d.w.z. met een grensoverschrijdend element- economisch actief was of was geweest. Het is door deze loskoppeling van het toekennen van rechten op grond van het Verdrag en de uitoefening van een economische activiteit dat de studenten gezien werden als de eerste Europese 'burgers', omdat het de eersten waren die aan het Verdrag rechten ontleenden die direct noch indirect te maken hadden met de uitoefening van een economische activiteit. Het Hof van Justitie heeft vervolgens een definitie ontwikkeld van het begrip beroepsopleiding die zo ruim en allesomvattend is, dat er nog weinig opleidingen niet aan het criterium voldoen om als beroepsopleiding te kwalificeren. Het brengt met deze uitspraken virtueel het hele hoger onderwijs en een groot gedeelte van het middelbaar onderwijs binnen het toepassingsgebied van het Verdrag. Tenslotte wordt ook het begrip discriminatie erg ruim geïnterpreteerd<sup>1025</sup>. Hoewel uitdrukkelijk erkend wordt dat organisatie en financiering van het onderwijs een exclusief bevoegd-

---

(1025) B. DE WITTE, *Rapport*, 10.

heidsterrein van de Lid-Staten blijft, betekent dit anderzijds weer niet dat zij die financiering zo mogen organiseren, dat er een discriminerende werking van uitgaat of zou kunnen uitgaan. In de praktijk betekent dit toch dat vele beleidsopties voor de Lid-Staten reeds bij voorbaat uitgesloten zijn, wat toch een aanzienlijke aantasting van de soevereiniteit van die Lid-Staten vormt.

226. Dat het Hof met zijn uitspraken in de beroepsopleidingszaken, aan beleidsvoering doet, en uitstijgt boven de loutere toepassing van de Europese regelgeving, mag blijken uit het feit dat het Hof terwijl het in zijn uitspraken zo veel mogelijk integratiebevorderend werkt, er toch angstvallig over waakt bepaalde grenzen niet te overschrijden. Zo heeft het Hof erop gelet het begrip beroepsopleiding niet zo te formuleren dat ook *alle* algemeen onderwijs eronder valt. Dit was nochtans mogelijk geweest, omdat elke beroepsopleiding voortbouwt op één of andere vorm van algemeen onderwijs, dat er doorgaans als een noodzakelijke voorafgaande voorwaarde van wordt gezien, en er in nationale onderwijsstructuren vaak een eenheid mee vormt. Het Hof waagt zich daar niet aan een oordeel daarover, en laat het aan de nationale rechter over om te bepalen of een bepaalde opleiding al dan niet een beroepsopleiding uitmaakt. Ook de vaststelling van het Hof dat 'bij de huidige stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht' het recht van de mobiele student nog geen betrekking had op de studiefinanciering van de gast-Lid-Staat is ingegeven door een beleidsmatig gegeven: de overtuiging dat de tijd nog niet rijp was om een recht met potentieel zeer verstrekkende gevolgen -op de eerste plaats financiële gevolgen voor de ontvangende Lid-Staat- rechtstreeks toe te kennen. Tekstueel is er immers geen enkel element in artikel 128 EEG-Verdrag dat verantwoordt waarom *toegang* tot de beroepsopleiding wél, maar *deelname onder dezelfde voorwaarden* niet onder het toepassingsgebied van het Verdrag zouden vallen. Het artikel waarop alle uitspraken gebaseerd zijn vermeldt immers het één noch het ander, maar beperkt zich tot het stellen dat de 'algemene beginselen van een gemeenschappelijk beroepsopleidingsbeleid' moeten worden vastgelegd. Het resultaat is wel een verwarrend en weinig logisch geheel van regels en uitzonderingen die de situatie van mobiele studenten regelt.

227. De richtlijn betreffende het verblijfsrecht van studenten is eigenlijk het enige instrument uit de handelingscatalogoog van artikel 249 (ex-artikel 189) dat werd aangewend ten aanzien van 'gewone' mobiele studenten. Ook in deze materie heeft het Hof van Justitie echter een belangrijke rol gespeeld. Net toen de Commissie zich bij het standpunt van de Raad -dat dergelijke mobiele studenten niet automatisch over een aan het recht op toegang tot de beroepsopleiding inherent verblijfsrecht beschikten- had neergelegd en de rechtsbasis van artikel 235 EEG-Verdrag voor de verblijfsrichtlijn had aanvaard, bevestigde het Hof van Justitie in zijn uitspraak in Raulin dat deze studenten wél over een rechtstreeks uit het Verdrag afgeleid verblijfsrecht beschikken, wat dan weer het Europees Parlement ertoe aanzette de vernietiging van de oorspronkelijke richtlijn en de wijziging van de rechtsbasis in een nieuwe richtlijn te vragen. De richtlijn kent dus geen rechten aan de studenten toe, maar vergemakkelijkt louter de uitvoering van reeds bestaande rechten, die de mobiele studenten ook zonder het bestaan



van de richtlijn reeds bezaten. Ook in deze heeft het Hof echter aan beleid gedaan: de vaststelling dat het verblijfsrecht van studenten aan bepaalde beperkingen kan worden onderworpen, werd in de rechtsleer bekritiseerd, omdat nergens duidelijk werd gemotiveerd waarom de legitieme belangen van de Lid-Staten extra vereisten inzake bestaansmiddelen of ziekteverzekering verantwoordden<sup>1026</sup>. Door te bepalen dat het verblijfsrecht van studenten aan beperkingen kon worden onderworpen, heeft het Hof echter aangetoond gevoelig te zijn voor de problematiek van de financiële belasting die de mobiliteit van niet-actieven voor de ontvangende Lid-Staat met zich meebrengt.

228. In het algemeen kan worden gesteld dat de afbakening van de rechten van dit soort migrerende studenten bijna uitsluitend onder de vorm van negatieve integratie is gebeurd, door het verbieden van discriminatie op grond van nationaliteit ten aanzien van studerenden, en dat de positieve actie op dat terrein voornamelijk beperkt bleef tot niet-bindende resoluties en verklaringen. Deze hebben wel een zekere invloed gehad op het uiteindelijke resultaat, zij het dan wel opnieuw via het Hof van Justitie. In het arrest Gravier wordt immers vastgesteld dat het gemeenschappelijk beleid inzake beroepsopleiding 'geleidelijk gestalte krijgt, wat men afleidt uit een aantal initiatieven die ter zake werden genomen, en het Hof noemt ten bewijze van dit feit onder meer enkele resoluties<sup>1027</sup>. De resoluties die als voorbeeld aangehaald worden zijn niet de resoluties over onderwijssamenwerking in het algemeen, maar over beroepsopleiding in de meer enge zin. Eén van de genoemde resoluties, met name die over de maatregelen die moeten worden getroffen ter voorbereiding van jongeren op het arbeidsproces en vergemakkelijking van de overgang van school naar beroepsleven is echter een gemengde resolutie, van de Raad en de ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen. Het is op zijn zachtst gezegd opmerkelijk dat het Hof een beslissing over de draagwijdte van artikel 128 motiveert met een verwijzing naar een gemengde resolutie die precies in die vorm werd genomen omdat men er ernstige twijfel bestond of de materie wel tot het toepassingsgebied van het Verdrag behoorde. Het is dus niet helemaal zo dat dergelijke resoluties en conclusies (semi-) intergouvernementele afspraken zijn die vreemd blijven aan de wetgevingsinstrumenten van de Gemeenschap<sup>1028</sup>. Wel is het zo dat van dergelijke gemengde of andere resoluties enkel een invloed blijkt te kunnen uitgaan wanneer ze integratiebevorderend werken. Een gemengde resolutie waarin werd gesteld dat hoger collegegeld voor studenten uit andere Lid-Staten hoewel principieel niet toegelaten, onder bepaalde omstandigheden och mogelijk moest zijn<sup>1029</sup>, werd in hetzelfde Gravier-arrest uitdrukkelijk afgewezen.

---

(1026) S. O'LEARY, noot onder C-295/90, *C.M.L.Rev.* 1993, 648-649.

(1027) Zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 613, r.o. 22.

(1028) Zie nochtans K. LENAERTS, "Het onderwijs in het europees recht na Maastricht", *TORB* 1992-93, 266.

(1029) Resolutie van 27 juni 1980, *hoger geciteerd*, 58, 14.

229. De 'beroepsopleidingsarresten' bleven in de rechtsleer niet gespaard van kritiek. Het Hof werd vooral verweten zijn bevoegdheden te buiten te zijn gegaan en het toepassingsgebied van het Verdrag te hebben uitgebreid tot een sector die daar niet onder viel. Meer bepaald had het Hof volgens deze kritiek de draagwijdte van artikel 128 EEG-Verdrag niet mogen uitleggen aan de hand van secundaire bepalingen die zelfs niet dwingend waren<sup>1030</sup>. Het feit dat sommige bepalingen waarnaar verwezen werd in gemengde communautair-intergouvernementele vorm werden uitgevaardigd, zou er juist op wijzen dat de Raad en de ministers van onderwijs van oordeel waren dat onderwijs en beroepsopleiding slechts in zeer beperkte mate tot de toepassingsfeer van het Verdrag behoorden<sup>1031</sup>. Meer inhoudelijke kritiek betrof het feit dat een gelijkbehandeling van alle EG-onderdanen ten aanzien van de toegang tot de beroepsopleiding, gezien de grote verschillen in opleidingssystemen tussen de Lid-Staten, vooral wat betreft de financiering van ervan, tot ongewenste studentenstromen leidt.

230. Eén van de oorzaken van spontane studentenmobiliteit in de Europese Gemeenschap is het fenomeen van de *numerus clausus*, of *numerus fixus*, wat inhoudt dat de studenten voor één of meerdere opleidingen geselecteerd worden, nadat eerst op basis van de maatschappelijke behoefte het aantal beschikbare studieplaatsen werd vastgesteld. Verscheidene systemen om de studentenaantallen te beperken zijn gangbaar binnen de onderwijsstelsels van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap. Frequent gebruikte selectiesystemen die de toegang beperken voor bepaalde of voor alle studierichtingen in het hoger onderwijs zijn: toegangsexamens, baccalaureaat- of maturiteitsexamens bij het einde van het secundair onderwijs, resultaten behaald in het secundair onderwijs, loting<sup>1032</sup>. Ook in België duiken discussies over de selectie bij de toegang tot universitair onderwijs op met de regelmaat van een klok. Met uitzondering van de selectieproeven bij de toegang tot de ingenieursstudies en de (tand-)artsenopleiding, werd een toegangsbeperking tot het hoger onderwijs in ons land echter steeds politiek niet-haalbaar en vanuit het oogpunt van de democratisering van het onderwijs ook niet-wenselijk geacht. Deze open houding, waarmee België in de Europese Gemeenschap zo goed als alleen staat, is er de oorzaak van dat een aanzienlijk aantal studenten, vooral uit de buurlanden, die in eigen land niet tot de opleiding van hun keuze werden toegelaten naar België komen om hier te studeren. Voor Vlaanderen bleef deze toestroom beperkt tot Nederlandse en Duitse studenten in enkele studierichtingen, en werd het probleem ingedijkt ten gevolge van de invoering van een selectieproef bij de toegang tot de (tand-)artsenopleiding. In de Franse Gemeenschap is het probleem veel algemener, het betreft er meer studenten en

---

(1030) Vooral de Duitse rechtsleer was zeer kritisch: zie vooral T. OPPERMAN, *o.c.*, 72.

(1031) R. WÄGENBAUER, "Neue Wege zur Anerkennung der Hochschuldiplome - Die Verwirklichung der Freizügigkeit in der Gemeinschaft", *EuR* 1987, 140.

(1032) Zie bijvoorbeeld F. GOUDAPPEL, "The Dutch system of lottery for studies", *Eur. J. Educ. Law Pol.* 1999, 23-27 en W.A.J. WEZENBERG, "Gewogen loting gewogen", *NTOR* 1997, 79-80.

meer studierichtingen, ook in het niet-universitair hoger onderwijs<sup>1033</sup>. De toevloed van deze buitenlandse studenten heeft een zware financiële belasting van het onderwijssysteem<sup>1034</sup> en ook praktische problemen tot gevolg. Het aanvullend schoolgeld, net zoals het KB van 1987 dat alleen studenten die in eigen land al toegelaten waren tot de opleiding in kwestie als financieerbaar kwalificeerde, waren pogingen om dergelijke problemen te vermijden. Doordat deze oplossingen door het Hof van Justitie als onverenigbaar met het Europees recht werden beschouwd, werd vaak geopperd dat de invoering van *numerus clausus* de enige met het Europees recht verenigbare oplossing was.

231. In het verleden had een Italiaanse rechter zich reeds genoodzaakt gevoeld aan het Hof te vragen of de gemeenschapsrichtlijnen betreffende het vrij verkeer van artsen de Lid-Staten de verplichting opleggen een *numerus clausus* in te voeren en aldus het aantal tot de medische faculteiten toegelaten studenten te beperken<sup>1035</sup>. Een van de partijen in het grondgeschil had immers terecht opgemerkt dat de erkenning van het artsendiploma over de gehele Gemeenschap, terwijl in sommige landen wél en in andere landen geen *numerus clausus* voor de artsenopleiding bestaat, kunstmatige migratie van artsen zou kunnen veroorzaken. Zij leidden hieruit af dat de algemene invoering van *numerus clausus* een noodzakelijk gevolg van de erkenningsrichtlijn was. Het Hof was echter van oordeel dat geen enkele bepaling van gemeenschapsrecht de Lid-Staten verplichtte door een *numerus-clausus* het aantal tot de artsenopleiding toegelaten studenten te beperken<sup>1036</sup>. Ook in de beroepsopleidingszaken benadrukte het Hof steeds dat de Lid-Staten bevoegd zijn voor de organisatie en financiering van hun onderwijs, waar het regelen van de toelatingsvoorwaarden tot de beroepsopleiding onder valt. Tegelijkertijd stelt het Hof zodanige grenzen aan die beleidsvrijheid -er mogen op geen enkele manier discriminerende effecten uit voortvloeien voor onderdanen van andere Lid-Staten bij de toegang tot de beroepsopleiding- dat Lid-Staten met enigszins afwijkende beleidskeuzes, zoals *in casu* België, geneigd zullen zijn zich aan de anderen aan te passen. Het vreemde is wellicht dat deze onderlinge aanpassing niet noodzakelijk de doelstellingen van de Gemeenschap dient. Wanneer in België ook een *numerus clausus* bij de toegang tot het hoger onderwijs zou worden ingevoerd, dan zal dit naar alle waarschijnlijkheid de mobiliteit van buitenlandse studenten naar België niet bevorderen. Een gelijkaardige situatie heeft zich in

---

(1033) Zie J. GORDON en J.-P. JALLADE, "'Spontaneous' Student Mobility in the European Union: a statistical survey", *Eur. J. Educ.* 1996, 148 en P. FISCHER APPELT, "Types of Academic Exchanges and Target Groups: Balances and Imbalances", *Higher Education in Europe* 1990, 447.

(1034) Vooral de Franse Gemeenschap heeft hierover studies laten uitvoeren: I. BALIGNANT, P. DE VILLE, F. MARTOU en V. VANDENBERGHE, *Analyse économique de la Mobilité Etudiante à l'échelle de l'Union Européenne*, 1994, IRES, Louvain-la-Neuve, 54 pp.; *Student Mobility in Europe. Proceedings of the Colloquium* 30.11-2.12.1994, georganiseerd door de Franse Gemeenschap van België.

(1035) H.v.J. 12 juni 1986, *Bertini, Bisignani en anderen tegen Regione Latium en Unità sanitarie locali*, gevoegde zaken 98-/ 162-/ en 258/85, *Jur.* 1986, 1885.

(1036) Gevoegde zaken 98-/ 162-/ en 258/85, beschikking. Zie nochtans de bespreking van een arrest van het Italiaans Grondwettelijk Hof: G. GORI, "The decision of the Italian Constitutional Court on *numerus clausus*: A matter for Community Law", *Eur. J. Educ. Law Pol.* 1999, 9-21.

Duitsland voorgedaan. In tegenstelling tot de meeste andere Lid-Staten bestond in Duitsland de mogelijkheid om een (aanzienlijke) studiebeurs mee te nemen voor studie in het buitenland. Duitsland werd veroordeeld omdat het weigerde een dergelijke beurs toe te kennen aan een Italiaanse studente -dochter van een migrerend werknemer- die buiten de *numerus clausus* was gevallen en dit omzeilde door met haar Duitse studiebeurs in haar Italië toch de studie van haar keuze te gaan volgen. De Duitse oplossing was eenvoudig: de mogelijkheid om een studiebeurs naar het buitenland mee te nemen werd aanzienlijk beperkt, voor iedereen, ook voor Duitsers. Aangezien de regeling geen discriminatie op grond van nationaliteit meer inhield, was deze wetswijziging niet ongeoorloofd krachtens het gemeenschapsrecht. Bovendien is de Duitse regeling nu nader tot die van de andere Lid-Staten gebracht, aangezien in de meeste andere Lid-Staten ook geen mogelijkheid bestaat om een studiebeurs mee naar het buitenland te nemen. De doelstellingen van het Verdrag -*in casu* mobiliteit van studenten bevorderen- zijn hier echter niet mee gediend. Deze situatie illustreert zeer duidelijk de limieten van de negatieve integratie inzake de mobiliteit van niet-actieven, zoals studenten. Het Hof heeft dan wel de fundamenteën gelegd voor de mobiliteit van studenten, het kan niet verder gaan en het niet-discriminatiebeginsel ook op andere aspecten van het onderwijs van toepassing verklaren, zolang de Lid-Staten onderling geen regeling treffen over de verdeling van de lasten die bij de mobiliteit van studenten komen kijken. De hele problematiek kadert immers in de ontwikkeling van een economische Gemeenschap naar een Unie van burgers. In oorsprong was het recht op mobiliteit binnen de Gemeenschap essentieel verbonden met het uitoefenen van een economische activiteit. Wie in een andere Lid-Staat heeft gewerkt, heeft ook door middel van belastingen bijgedragen tot het sociale zekerheidssysteem, en tot andere openbare diensten (onderwijs, transport,...) die door die Lid-Staat aan de bevolking worden aangeboden. Het valt niet zo moeilijk te aanvaarden dat wie heeft bijgedragen, ook van de diensten kan genieten, al is hij dan geen onderdaan van de Lid-Staat die de dienst aanbiedt. Het Europees burgerschap, zoals dat door het Verdrag betreffende de Europese Unie werd vastgelegd, koppelt het recht op mobiliteit los van de voorwaarde tot uitoefening van een economische activiteit<sup>1037</sup>. De mobiliteit van de niet-actieve Europese burgers -niet alleen studenten, maar ook gepensioneerden,...- zal slechts toenemen. Tevens kan verwacht worden dat niet alleen studenten, maar ook andere categorieën tot '*forum-shopping*' verleid zullen worden, en zich zullen vestigen of zullen verblijven in Lid-Staten waar de situatie voor hen het voordeligst is. Is de gemakkelijke toegang tot het onderwijs in België verleidelijk, dan zijn er nog andere Lid-Staten die troeven hebben die studenten of andere niet-actieven in hun richting zullen lokken. Denken we even aan het genereus studiebeurzenstelsel in Nederland of Duitsland of de Scandinavische landen, dat ook een grote aantrekkingskracht op niet-onderdanen uitoefent, of de uitstekende gezondheids- of ouderdagsvoorzieningen in bepaalde Lid-Staten, die gepensioneerden zouden kunnen aanlokken, enzovoort.

---

(1037) Artikel 18 (ex-artikel 9A) EG-Verdrag.

234. Een daadwerkelijke bevordering van de mobiliteit van studenten kan er slechts komen door een beleid dat rekening houdend met de uitgangspunten van het fiscaal federalisme, een regeling uitwerkt voor de eerlijke verdeling van de financiële lasten die opleiding nu eenmaal met zich meebrengt. Het probleem van *numerus clausus* bij de toegang tot het onderwijs vormt immers slechts één aspect van het fiscaal federalisme (of het gebrek eraan). Indien een Lid-Staat niet bereid gevonden wordt zijn investering in het onderwijs op het niveau van de bestaande behoeften te brengen, kan deze Lid-Staat dan redelijk vereisen van een andere Lid-Staat, dat deze het surplus van zijn studenten gratis opvangt? Meer dan onderwijskundige argumenten worden immers argumenten van arbeidsmarktplaning gehanteerd om de *numerus clausus* te rechtvaardigen. De behoeften van de arbeidsmarkt op korte en middellange termijn worden geschat, en op basis van deze sterk 'politiek geladen' inschatting, worden een aantal opleidingsplaatsen ter beschikking gesteld. Dit instrument is echter niet meer efficiënt, als men ervan uitgaat dat de afgestudeerden later op een eengemaakte Europese markt zonder binnengrenzen mobiel zullen zijn. Welk nut heeft nationale arbeidsmarktplaning nog, indien de arbeidsmarkt, eens afgestudeerd, niet nationaal, maar Europees zal blijken te zijn? Indien sommige Lid-Statens consequent wél en andere Lid-Statens even consequent niet de *numerus clausus* zullen blijven toepassen bij de toelating tot hun universitaire opleidingen, dan zal er zich op termijn waarschijnlijk toch een onevenwicht voordoen. Studenten die voor hun studies uitwijken naar de niet-numerus-clausus landen, kunnen zich in een later stadium eventueel aanbieden op de arbeidsmarkt van hun Lid-Staat van herkomst. Daar zullen zij, net zoals ze voorheen het onderwijsbestel van de ontvangende Lid-Staat hebben verstoord, de geplande arbeidsmarkt verstoren.

235. De Luikse hoogleraar Scholsem maakt, uitgaande van de theorie van het fiscaal federalisme een zeer interessante vergelijking met de oplossingen die men in de Verenigde Staten -de federale staat bij uitstek- aan het probleem van de inschrijvingsgelden heeft gegeven<sup>1038</sup>. Brengen we nog even de Belgische regeling in herinnering die tot zoveel rechterlijke uitspraken heeft aanleiding gegeven. Belgen en onderdanen van andere Lid-Statens die in België woonden -en er dus ook, zelf of via ouders of echtgenoot, belastingen betaalden- waren van het betalen van bijkomend inschrijvingsgeld vrijgesteld. Zij droegen bij in de lasten van het systeem en zijn dan ook als eersten gerechtigd er de vruchten van te plukken. Tot zover, zo zegde ook Advocaat-generaal Slyn, hield de stelling van de Belgische regering inderdaad steek<sup>1039</sup>. Dat gaat echter niet meer op, wanneer ook de Belgen die in het buitenland wonen en dus in België geen belasting betalen, toch van het bijkomend inschrijvingsgeld zijn vrijgesteld. Dit was inderdaad de 'achilleshiel' van de Belgische reglementering. In de Verenigde Staten erkende het Hooggerechtshof het recht van elke staat om inwoners van andere staten uit te sluiten van bepaalde diensten die door de staat gratis ter beschikking werden gesteld, of

---

(1038) J.-C. SCHOLSEM, "A propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?", *Cah. Dr. Eur.* 1989, 306-324.

(1039) Zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 595

om van de inwoners van andere staten te eisen dat zij voor het gebruik van deze diensten de kostprijs zouden betalen<sup>1040</sup>. Dit is niet in strijd met het grondwettelijk gegarandeerde recht op gelijke behandeling. Meer in het bijzonder wat betreft onderwijs is het mogelijk eigen inwoners een voorkeursbehandeling te geven op financieel vlak<sup>1041</sup>. In alle vijftig staten van de VS betalen 'non-residents' meer schoolgeld dan 'residents'<sup>1042</sup>. Deze methode van gedifferentieerd inschrijvingsgeld is eigenlijk zeer goed vergelijkbaar met de Belgische schoolgeld-oplossing, behalve dat de Amerikaanse regeling uitsluitend op de woonplaats is gebaseerd. Had men dan niet gewoon de regel kunnen preciseren: het bijkomend inschrijvingsgeld is niet verschuldigd door Belgen of EG-onderdanen die in België woonachtig zijn, maar wel door alle anderen, dus ook door Belgen die in het buitenland wonen? Deze oplossing zou inderdaad reeds meer kans maken om door de 'Europese beugel' te raken, maar zeker is dat niet. Immers, het gemeenschapsrecht verbiedt niet alleen discriminaties die uitdrukkelijk gebaseerd zijn op nationaliteit. Ook discriminaties die niet gebaseerd zijn op nationaliteit, maar die wel hetzelfde praktisch effect hebben, zijn niet toegelaten<sup>1043</sup>. Het is niet moeilijk vast te stellen dat de inwoners van België voor zo'n 90 % uit Belgen bestaan, en een dergelijk woonplaatscriterium zou nog steeds als een onrechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit kunnen worden uitgelegd. We hebben hier te maken met een '*suspect classification*', die het vermoeden van -indirecte- discriminatie oproept die in voorkomend geval aan een zeer scrupuleuze rechterlijke controle zal worden onderworpen.

236. Toch lijkt deze oplossing op het vlak van de principes verdedigbaar: elders lezen we immers dat artikel 12 (ex-artikel 6) van het EG-Verdrag "*enkel een specifieke toepassing vormt van het bredere principe van gelijkbehandeling van personen in gelijke situaties*"<sup>1044</sup>. De situaties zijn verschillend: sommigen hebben voor deze 'dienst' reeds belasting betaald, anderen niet. In zaken waarin niet het gemeenschapsrecht, maar artikel 14 van het Europees Verdrag ter Bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele Vrijheden in het geding was, beslisten de Belgische Raad van State en het Hof van Cassatie alleszins dat dit een onderscheid is dat een verschillende behandeling rechtvaardigde<sup>1045</sup>. Op deze manier is echter nog niet alles opgelost: ook de definitie van het begrip 'woonachtig zijn' blijkt problematisch. Volstaat het dat een student zijn woonplaats in de Lid-Staat waar hij wil studeren vestigt, om van dit preferentieel tarief te kunnen genieten? In tegenstelling tot diensten in de sector van gezondheidszorg en sociale zekerheid -waar het Hooggerechtshof een onderscheid

(1040) J.D. VARAT, "State 'Citizenship' and Interstate Equality", 48, *Univ. of Chicago Law Rev.* 1981, 529-530.

(1041) Noot: "The Constitutionality of Nonresident Tuition", 55, *Minnesota Law Review* 1971, 1139.

(1042) American Council on Education, *American Universities and Colleges*, O. Singletary, s.l., 1968, 83 e.v.

(1043) Zie zaak H.v.J. 2 februari 1978, *Commissie t. Ierland*, zaak 61/77, *Jur.* 1978, 417 en H.v.J. 2 februari 1978, *Ministerie van Visserij t. Schonenberg*, zaak 88/77, *Jur.* 1978, 473..

(1044) Zie H.v.J. 16 oktober 1980, *Hochstrass t. Hof van Justitie*, zaak 147/79, *Jur.* 1980, 3005.

(1045) Zie hoger.

tussen 'oude' en 'nieuwe' inwoners verworpen heeft<sup>1046</sup> - wordt in de VS voor het preferentieel tarief van inschrijving bij de universiteiten wel het opleggen van een wachtijd toegestaan<sup>1047</sup>. 'Oude' inwoners, d.w.z. degenen die al langer in de staat wonen, hebben immers meer bijgedragen dan inwoners die pas gearriveerd zijn. Voor studenten valt ook meer te verwachten dat de vestiging enkel ingegeven is door het motief om in die staat te komen studeren. De inwoners betalen inderdaad belasting, maar ook dat is niet zo eenduidig. Verliest een Belg -of een vreemdeling- die gedurende 20 of 30 jaar door belastingen heeft bijgedragen, het recht op deze gratis 'diensten' van het moment dat hij zich buiten het grondgebied vestigt? Moet de 'woonachtig zijn' vereiste strenger gemaakt worden, door er een bepaalde minimumduur aan te verbinden?

237. Wanneer het 'woonachtig zijn' wordt beschouwd in verband met toegang tot het onderwijs, dan dienen zich nog andere problemen aan. Neemt men de woonplaats van de ouders in aanmerking, of die van de student zelf (want beide hoeven natuurlijk niet noodzakelijk samen te vallen)? Best beschouwt men natuurlijk beide, maar vooral het bepalen van de woonplaats van de studenten -die nogal eens variabel blijkt te zijn- lijkt niet altijd even eenvoudig. Bovendien is de woonplaats die in aanmerking wordt genomen steeds die van het verleden of van het heden. Over de *toekomstige woonplaats* heeft men geen enkele controle, en nochtans zou dat voor de staat in kwestie een doorslaggevend argument kunnen zijn. Immers, bij onderwijs gaat het op de eerste plaats om een zeer grote investering, die pas op lange termijn begint te renderen. Indien een inwoner van een Lid-Staat in een andere Lid-Staat gaat studeren *met de bedoeling achteraf daar zijn beroep uit te oefenen* dan kan de investering gerechtvaardigd zijn. Die Lid-Staat zal immers ook de vruchten van zijn opleiding plukken. Wanneer het echter gaat om een student die enkel in een Lid-Staat komt studeren, met de bedoeling naar zijn eigen Lid-Staat terug te keren en daar zijn beroep uit te oefenen, dan gaat het om een op de lange duur onaanvaardbare -want nergens gefundeerde- transfer van 'kapitaal' van een Lid-Staat naar één of meerdere andere Lid-Staten.

238. Tenslotte kunnen we ons nog de vraag stellen of een gedifferentieerd inschrijvingsgeld *überhaupt* wel verenigbaar is met het vrij verkeer van personen, dat een van de basispijlers van de Europese Gemeenschap vormt? In de Verenigde Staten werd in de zaak *Shapiro vs. Thompson*<sup>1048</sup> een zeer ruime interpretatie gegeven aan '*the right to travel*'. Niettemin werd ook in deze zaak niet gesteld dat dit '*the right to travel*' zou betekenen dat elke ontmoediging van '*interstate movement*' uit den boze zou zijn. Het Hooggerechtshof heeft gekozen voor een evenwichtige benadering van het probleem: een staat mag classificaties maken die enigszins de mobiliteit bemoeilijken, op voorwaarde dat die classificaties gebaseerd zijn op een '*com-*

---

(1046) Zie *Saphiro vs. Thompson*, 394 US 618 (1969) en *Memorial Hospital vs. Maricopa county*, 415 US 250 (1974).

(1047) *Starns vs. Malkerson*, 401 US 985 (1971) en *Vlandis vs. Kline*, 412 US 441 (1973).

(1048) 394, U.S., 618 (1969).

*PELLING STATE INTEREST*<sup>1049</sup>. De Amerikaanse burgers hebben het recht mobiel te zijn "*uninhibited by statutes, rules or regulations which unreasonably burden or restrict this movement*"<sup>1050</sup>. Wat betreft het gedifferentieerd inschrijvingsgeld heeft de rechtspraak in de VS geoordeeld dat het om een redelijke classificatie gaat, en dat het rationeel gebaseerd is op het legitiem doel van de staat om de staatsuniversiteit te financieren<sup>1051</sup>. In de Verenigde Staten wordt dus een onderscheid gemaakt tussen 'fundamentele rechten' -zoals bestaansminimum- en de minder fundamentele rechten, zoals het recht op onderwijs. Voor deze laatste categorie een onderscheid maken tussen '*residents*' en '*non-residents*' is niet ongrondwettelijk, op voorwaarde dat het onderscheid gebaseerd is op een 'compelling interest' van de staat in kwestie. In de Europese Gemeenschap is dit bijna omgekeerd: het recht op toegang tot het onderwijs in een andere Lid-Staat schijnt er fundamenteel te zijn, terwijl het recht op bestaansminimum dat niet is. De richtlijnen betreffende het verblijfsrecht van gepensioneerden en niet-actieven in het algemeen bepalen immers dat men slechts verblijfsrecht in een andere Lid-Staat geniet wanneer men over voldoende middelen beschikt om niet ten laste van de bijstand van die Lid-Staat te vallen<sup>1052</sup>.

239. Terecht stelt Scholsem: "*Une chose est de vouloir la libre circulation des étudiants; autre chose est de déterminer qui doit la financer*"<sup>1053</sup>. Hij is voorstander van een systeem waarbij de Lid-Staat van herkomst van de student, indien deze daarnaar terugkeert, de kosten van zijn opleiding op zich neemt. Dit is volgens hem de enige manier om de autonomie van de Lid-Staten betreffende de financiering van hun onderwijssysteem te garanderen, zonder teveel afbreuk te doen aan de vrijheid van de student om in de Lid-Staat van zijn keuze te studeren. Weigert de Lid-Staat van herkomst de vergoeding van de kosten, dan kan de student deze kosten immers nog steeds zelf op zich nemen<sup>1054</sup>. Het is niet de eerste maal dat in verband met dergelijke problemen een verrekeningssysteem wordt voorgesteld. Bij de voorbereiding van de richtlijn op het verblijfsrecht van studenten werd eveneens met de idee van een verrekeningssysteem gespeeld. Deze zou het mogelijk hebben moeten maken dat de ontvangende Lid-Staat, die aan een student het bestaansminimum had uitgekeerd, het bedrag hiervan zou kunnen terugvorderen van de Lid-Staat van oorsprong van de student. Dit voorstel werd echter niet aanvaard omdat het 'te ingewikkeld' zou zijn<sup>1055</sup>. Een verrekening van studiekosten zou dat ongetwijfeld ook zijn, en het lijkt daarom geen aantrekkelijke oplossing. Wanneer we de mogelijkheid onderzoeken van een verrekening tussen de Lid-Staten van de (financiële)

---

(1049) "The Constitutionality of Non-resident Tuition", *o.c.*, 1146.

(1050) *Ibidem*

(1051) Zie o.m. Clarke vs. Redeker, *Supreme Court Reports*, 1966, 259.

(1052) Richtlijn betreffende het verblijfsrecht (90/364/EEG), *PB. L.* 1990, 180/26, artikel 1.

(1053) J.-C. SCHOLSEM, *o.c.*, 318.

(1054) J.-C. SCHOLSEM, *l.c.*

(1055) P. VAN NUFFEL, "Een bijna algemeen verblijfsrecht in de Europese gemeenschap. Commentaar op de verblijfsrichtlijnen van 28 juni 1990", *SEW* 1990, 892.



scheeftrekkingen die door de mobiliteit van studenten wordt veroorzaakt, dan treedt immers het probleem van kostenbepaling in het onderwijs op. De steun die aan studerende wordt verleend kan verschillende vormen aannemen. Zo zijn België en Duitsland ongeveer de enige landen in West-Europa waar een belastingaftrek voor studerende kinderen ten laste geldt. Ook bestaan er grote verschillen wat de kinderbijlagen betreft. In Nederland vervalt de kinderbijslag op 19 jaar. Anderzijds bezitten Duitsland en ook België een zeer goed uitgebouwde sociale sector, die de studenten van goedkope warme maaltijden, goedkope huisvesting voorziet. Met al deze elementen en de mate waarin buitenlandse studenten eraan kunnen deelnemen moet worden rekening gehouden wanneer men elkaar de kostprijs van een student wil in rekening brengen. Tenslotte dient te worden opgemerkt dat het onderwijs niet alleen zichtbare kosten -de uitgaven van de staat- met zich meebrengt. Het gaat om een complex geheel van factoren, waarbij ook rekening moet gehouden worden met de maatschappelijk relevantie van het onderwijs, het onderwijs als investering<sup>1056</sup>. Tijdens het Belgisch voorzitterschap van de Gemeenschap in de tweede helft van 1993 heeft België op initiatief van de Franse Gemeenschap de invoering van een verrekeningssysteem voorgesteld, en subsidiair, een systeem geïnspireerd op wat reeds bestaat in de Scandinavische landen, waarbij de herkomst-Lid-Staat de kosten van opleiding in de gast-Lid-Staat voor zijn rekening neemt<sup>1057</sup>. Beide voorstellen werden door het Onderwijscomité als niet voldoende interessant afgewezen. Het Hof van Justitie had duidelijk gelijk toen het aanvoelde dat studiefinanciering onderwerpen aan de niet-discriminatieregels, grote distorties kon veroorzaken in de studentenstromen binnen de Europese Gemeenschap. Toch is het jammer dat het Hof van Justitie het niet aangedurfd heeft consequent te zijn, en ook de deelneming aan de beroepsopleiding aan het niet-discriminatiebeginsel te onderwerpen. Dit zou de Lid-Staten immers genoopt hebben positieve maatregelen te nemen om de spontane studentenmobiliteit duurzaam in goede banen te leiden. Positieve integratie in onderwijsmateries is steeds uitgelokt door dynamische uitspraken vanwege het Hof van Justitie. Dat het Hof van Justitie gevoelig is voor het discours inzake subsidiariteit en principiële verantwoordelijkheid van de Lid-Staten voor hun onderwijsbeleid, blijkt uit de terughoudendheid die het nu reeds een tiental jaren aan de dag legt met betrekking tot de uitbreiding van de rechten die men inzake studiefinanciering in het kader van mobiliteit kan laten gelden. Hoewel het Hof in de zaak Wirth de kans kreeg om eventueel een uitspraak te doen over een eventuele verandering in 'de stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht' inzake studiefinanciering na Maastricht, is dat niet gebeurd. Het Hof vertolkt daardoor eigenlijk zeer goed het gebrek aan politieke wil van de Lid-Staten om daadwerkelijk iets aan de stagnerende mobiliteit te doen. Ondertussen hebben de uitspraken van het Hof een nega-

---

(1056) Zie in verband hiermee J. SHEEHAN, *The Economics of Education*, London, George Allen & Unwin, 1973, 11-18 (resources in education) en 43-49 (Social returns to investment in education). Ook P. DE VILLE, F. MARTOU en V. VANDENBERGHE, "Cost-benefit Analysis and Regulatory Issues of Student Mobility in the EU", *Eur. J. Educ.* 1996, 205-222.

(1057) P. DE VILLE, F. MARTOU en V. VANDENBERGHE, *o.c.*, 213-221 geven een overzicht van maatregelen die aangewend kunnen worden om de studenmobiliteit in goede banen te leiden.

tieve harmoniserende werking, in de zin dat de aanpassingen in de Lid-Staten eerder geneigd zijn de mobiliteit voor iedereen te bemoeilijken, dan wel ze te bevorderen.

## HOOFDSTUK 5 GEORGANISEERDE MOBILITEIT

### 1. SITUERING

240. Parallel met en mede onder invloed van de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake het recht op toegang tot de beroepsopleiding in een andere Lid-Staat, groeide halverwege de jaren '80 de overtuiging dat de grootste behoefte aan een echt communautair onderwijsbeleid zich liet voelen in de sector van studentenmobiliteit. Inderdaad, in tegenstelling tot wat de toevloed van zaken betreffende de beroepsopleiding voor het Hof van Justitie liet vermoeden, was op dat ogenblik slechts ongeveer 0,5 % van de Europese studenten tijdens zijn opleiding internationaal mobiel. In een Gemeenschap waar het vrij verkeer van personen één van de hoofddoelstellingen was, werd dit als een aberratie ervaren. De ervaring die was opgedaan met experimentele programma's zoals de *Joint Study Programmes*<sup>1058</sup> had geleerd dat er bij studenten en universiteiten zeker een grote vraag leefde<sup>1059</sup> naar meer internationale uitwisseling en samenwerking, maar dat wettelijke en administratieve barrières de meeste ambities in die zin in de kiem smoorden. Het uitwisselen van studenten op een georganiseerde manier zou ook het voordeel hebben dat problemen inzake inschrijvingsgelden en -beperkingen in onderling overleg zouden worden opgelost, en dat studentenstromen meer evenwichtig verdeeld zouden zijn dan wanneer ze spontaan zouden ontstaan<sup>1060</sup>. In hun conclusies van 1983 bevalen de ministers van onderwijs dan ook de voortzetting aan van de steun door de Commissie aan de *Joint Study Programmes* en de *Short Study Visits*. De Lid-Staten werden op hun beurt aangemoedigd om na afloop van de gemeenschapssteun de voortzetting van die programma's te verzekeren<sup>1061</sup>.

241. De algemene evolutie van de Gemeenschap was eveneens van invloed op de ontwikkelingen in het onderwijsbeleid. Zo vroeg het Adonnino-rapport over het Europa van de Burgers aan de Raad en de ministers van Onderwijs om verder interuniversitaire samenwerking te

---

(1058) Zie hierover: A. SMITH, *Joint Programmes of Study: An Instrument of European Cooperation in Higher Education*, European Education Series, nr. 7, Brussel, Commissie, 1979.

(1059) Zie met name vijftiende overwegende in de Preamble van Besluit van de Raad van 15 juni 1987 tot vaststelling van het communautair actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus) (87/327/EEG), PB. L. 25 juni 1987, 166/21. (hierna genoemd: Erasmusbesluit)

(1060) Zie bijvoorbeeld D. CHITORAN en V. NICOLAE, "Student mobility in the European region: a statistical evaluation", *Higher Education in Europe* 1988, nr. 3, 51.

(1061) Conclusies van de Raad en de Ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 2 juni 1983 betreffende de bevordering van de mobiliteit in het hoger onderwijs, *Verklaringen inzake het Europees onderwijsbeleid*, Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1988, 93-97.

promoten door een programma voor studentenuitwisselingen op te zetten<sup>1062</sup>. Deze studentenuitwisselingen zouden vergezeld worden van een Europees systeem van academische *credits* die doorheen de gehele Gemeenschap zouden kunnen overgedragen worden. De verzuchtingen van de Adonnino werkgroep werden aangenomen door de Europese Raad van Milaan van 1985, en de Commissie kende als gevolg daarvan de hoogste prioriteit toe aan universitaire samenwerking<sup>1063</sup>. De Europese mobiliteitsprogramma's werden een feit<sup>1064</sup>. In dit hoofdstuk behandelen we de mobiliteitsprogramma's zoals ze bestonden tot aan de invoering van een specifiek verdragsartikel voor onderwijs door het Verdrag van Maastricht.

## 2. CHRONOLOGIE VAN DE TOTSTANDKOMING

242. De ontstaansgeschiedenis van de mobiliteitsprogramma's en de moeilijkheden die daarmee gepaard gingen zijn opnieuw kenschetsend voor de moeizame ontwikkeling van het communautaire onderwijsbeleid<sup>1065</sup>. Na de oproep van de Raad, en aangemoedigd door de zeer brede interpretatie die het Hof in het Gravier-arrest aan artikel 128 EEG-Verdrag had gegeven, stelde de Commissie het Comettprogramma inzake samenwerking tussen hoger onderwijs en bedrijfsleven voor gebaseerd op artikel 128, aangevend dat dit mogelijk was omdat het programma enkel de beroepsopleiding betrof<sup>1066</sup>. Sommige Lid-Staten waren het niet eens met de Commissie, en meenden dat ook artikel 235 nodig was als rechtsgrondslag, omdat het programma ook de samenwerking tussen universiteiten betrof. De Raad volgde deze redenering, en voegde artikel 235 EEG-Verdrag toe als rechtsgrondslag, "omwille van de rechtszekerheid"<sup>1067</sup>, wat dan weer een formeel protest van de Commissie uitlokte<sup>1068</sup>. Wanneer de Commissie vervolgens het Erasmusprogramma voorstelde stelde het probleem zich nog scherper, omdat deze keer studenten en universiteiten als dusdanig rechtstreeks de doelgroep vormden van het programma. De Commissie stelde ook deze keer voor rekening te houden met de zeer ruime interpretatie die door het Hof van Justitie aan het begrip beroepsopleiding

---

(1062) "Het Europa van de Burger: rapport van het ad hoc comité", *Bull. EG*, suppl. 7/85, 25.

(1063) Zie de negende overwegende van het Erasmusbesluit, *hoger geciteerd*.

(1064) Zie ook J. MCMAHON, *Education and Culture in European Community Law*, Londen, Athlone Press, 1995, 24.

(1065) Zie over de achterliggende motivering zeer uitgebreid G. SCHINK, *Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und "Policy Entrepreneurs". Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung*, Baden-Baden, Nomos, 1993, 136-150.

(1066) *PB. C.* 1985, 234/3-6.

(1067) Besluit van de Raad van 24 juli 1986 tot aanneming van het programma betreffende samenwerking tussen universiteit en onderneming inzake opleiding op het gebied van de technologie (Comett) (86/365/EEG), *PB. L.* 1986, 222, 17, tweede overwegende. (hierna genoemd: Comettbesluit)

(1068) C. FRAZIER, *L'Education et la Communauté Européenne*, Paris, CRNS Droit, 1995, 158.

was gegeven, en baseerde het programma wederom enkel op artikel 128 van het Verdrag<sup>1069</sup>. De reactie van de Raad was eveneens dezelfde als voor het Comettprogramma, en dus werd opnieuw artikel 235 als rechtsgrondslag toegevoegd<sup>1070</sup>. De Raad meende inderdaad dat *"dit actieprogramma onderwijsaspecten bevat die bij de huidige stand van het communautaire beleid geacht kunnen worden niet binnen het gemeenschappelijke beleid met betrekking tot de beroepsopleiding bedoeld in artikel 128 van het Verdrag te vallen"*. Wel was de Raad van oordeel dat *"deze aspecten van het programma samen met de doelstellingen van de beroepsopleiding waarmee zij in nauw verband staan, een bijdrage kunnen leveren aan de harmonische ontwikkeling van de economische bedrijvigheid in de gehele Gemeenschap; dat het Verdrag in deze niet voorziet in de vereiste bevoegdheden en dat daartoe maatregelen van de Gemeenschap nodig lijken om in het kader van de gemeenschappelijke markt één van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken"*<sup>1071</sup>. De Raad had de bijdrage van het programma aan de economische ontwikkeling van de Gemeenschap reeds gemotiveerd door de bewering dat het doelmatig gebruik van het intellectueel potentieel van de Gemeenschap -noodzakelijk om de concurrentiepositie van de Gemeenschap te handhaven in een wereldmarkt- onder meer noodzaakte over een groot aantal gediplomeerden te beschikken die ervaring hadden met studeren en leven in een andere Lid-Staat<sup>1072</sup>.

243. Overigens was het erg moeilijk geweest om overeenstemming over het Erasmusprogramma te bereiken.<sup>1073</sup> de Commissie had haar voorstel voor Erasmus<sup>1074</sup> in januari 1986 aan de Raad voorgelegd, maar hoewel alle Lid-Staten de doelstellingen van het programma tot op zekere hoogte verwelkomden, hadden een aantal onder hen -vooral Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk- ernstige bezwaren tegen bepaalde aspecten van het Commissievoorstel. Meer bepaald de rechtsgrondslag, het budget en de tijdsduur die door de Commissie waren voorgesteld, stuitten op voorzet. In november 1986, toen de Raad van ministers van Onderwijs voor de tweede keer er niet in slaagde overeenstemming over het programma te bereiken, heeft de Commissie het voorstel zelfs even ingetrokken<sup>1075</sup>, omdat ze vreesde dat het pro-

---

(1069) Voorstel voor een beschikking van de Raad tot vaststelling van een actieprogramma van de Europese Gemeenschap inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus), PB. C. 1986, 73/4-7.

(1070) Zie G. SCHINK, o.c., 143 over de standpunten van de verschillende Lid-Staten.

(1071) Erasmusbesluit, *hoger geciteerd*, negentiende overwegende.

(1072) Erasmusbesluit, *hoger geciteerd*, overwegingen 11, 12 en 13.

(1073) B. DE WITTE, *Preadvies*, 24.

(1074) Voorstel voor een beschikking van de Raad tot vaststelling van een actieprogramma van de Europese Gemeenschap inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus), *hoger geciteerd*.

(1075) A. SMITH en F. DALICHOW, "Erasmus: The European Community's higher education action programme in its first year", *Higher Education in Europe* 1988, nr. 3, 39. Het weer intrekken van een voorstel was hoogst ongebruikelijk, en werd tot dan toe alleen toegepast wanneer het voorstel niet meer relevant was. Juridisch gezien was deze tactiek niet geheel onomstreden. De juridische dienst van de Raad meende dat dit afbreuk kon doen aan de bevoegdheid van de Raad om een voorstel te amenderen: SEC (86)2155. De Commissie was het daar niet mee eens, en meende dat de Raad een voorstel alleen mocht amenderen met behoud van het fundamentele karakter van het voorstel. (Zie ook G. SCHINK, o.c., 145).

gramma met een dergelijk klein budget zou worden aangenomen dat de doelstellingen ervan in het gedrang zouden komen. Ook voor de definitieve versie van het programma heeft de Commissie nog belangrijke toegevingen inzake het budget moeten doen<sup>1076</sup>. Bij het Comett-programma had de Commissie zich nog bij de wil van de Raad om artikel 235 aan de rechtsgrondslag toe te voegen neergelegd, nu besliste de Commissie om de wettelijke basis van het Erasmusbesluit aan te vechten voor het Hof van Justitie. De Commissie wilde hierdoor niet zozeer de juiste rechtsgrond van het pas genomen Erasmusbesluit laten vaststellen, maar wenste het Hof een principiële uitspraak te ontlokken over welke mogelijkheden artikel 128 EEG-Verdrag als rechtsgrondslag bood voor het nemen van maatregelen met betrekking tot het onderwijs<sup>1077</sup>. Tijdens de schriftelijke procedure<sup>1078</sup> kwam er de uitspraak in de zaak Blai-zot<sup>1079</sup>, waarin werd bevestigd dat ook universitaire studies in principe een beroepsopleiding uitmaken. Op het einde van 1987 werd tenslotte het Petraprogramma ter goedkeuring aan de Raad voorgelegd, eveneens gebaseerd op artikel 128 van het Verdrag<sup>1080</sup>. Wat dit programma betreft werd niet getwijfeld aan het feit dat het de beroepsopleiding betrof, maar wel aan de draagwijdte van de bevoegdheden die op grond van artikel 128 waren toegekend. Het programma werd, ondanks het verzet van enkele Lid-Staten, met enkelvoudige meerderheid goedgekeurd. Deze keer vocht het Verenigd Koninkrijk de beslissing van de Raad om het programma alleen op artikel 128 te baseren aan voor het Hof van Justitie<sup>1081</sup>. Het Hof deed in beide zaken uitspraak op 30 mei 1989. De Commissie was bij beide procedures partij: in de zaak Erasmus procedeerde ze tegen de Raad, die werd gesteund door drie Lid-Staten (Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland), terwijl ze in de zaak Petra daarentegen de Raad steunde tegen deze Lid-Staten. In december 1988 nam de Raad de tweede fase aan van het Comettprogramma, en dat werd deze keer -in tegenstelling tot de eerste fase- uitsluitend op artikel 128 van het Verdrag en het Beroepsopleidingsbesluit gebaseerd<sup>1082</sup>. Dit lokte opnieuw een procedure voor Het Hof van Justitie uit: het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland wilden ook hier opnieuw artikel 235 aan de rechtsgrondslag toegevoegd zien.

---

(1076) A. SMITH en F. DALICHOW, *o.c.*, 40.

(1077) B. DE WITTE, *Preadvies*, 24.

(1078) C. FRAZIER, *o.c.*, 158.

(1079) H.v.J. 2 februari 1988, *Blaizot*, zaak 24/86, *Jur.* 1988, 379.

(1080) Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor de opleiding en voorbereiding van jongeren op het leven als volwassene en in een beroep, *PB. C.* 1987, 90/4.

(1081) Besluit van de Raad van 1 december 1987 betreffende een communautair programma voor de beroepsopleiding van jongeren en de voorbereiding van jongeren op het leven als volwassenen en in een beroep (*Project for Education and Training for young people - Petra*) (87/569/EEG) *PB. L.* 1987, 346/31-33. (hierna genoemd: *Petrabesluit*).

(1082) Besluit van de Raad van 16 december 1988 tot aanneming van Comett II (89/27/EEG), *PB. L.* 1989, 13/28-31. (hierna genoemd: *Comett-II-besluit*).

van een diploma behaald met het oog op verdere studie<sup>1083</sup>. Het belang van deze actie lag in het feit dat algemeen was aanvaard dat de Gemeenschap wel bevoegd was om de professionele erkenning op grond van artikel 57 EEG-Verdrag -met het oog op toegang tot een beroep-te regelen, maar dat academische erkenning behoorde tot het onderwijsbeleid<sup>1084</sup>, en als dusdanig een exclusieve bevoegdheid van de Lid-Staten was gebleven. Precies omwille van deze precaire situatie werd actie 3 dan ook geformuleerd als een experiment: in vijf door de Commissie gekozen vakgebieden (scheikunde, bedrijfskunde, geneeskunde, werktuigbouwkunde en geschiedenis) werden 81 geïnteresseerde instellingen geselecteerd die sinds het academiejaar 1989-90 deelnamen aan een voor de gehele Gemeenschap geldend *Europees Puntenoverdrachtsysteem* (*European Course Credit Transfer System*, ECTS genaamd)<sup>1085</sup>. In de praktijk komt het erop neer dat een student, ingeschreven aan één van de instellingen die aan het proefschaam deelnemen, steeds kan beslissen zijn studie aan een andere -buitenlandse- instelling van het proefschaam verder te zetten. Hiervoor kan hij een Erasmusbeurs ontvangen. Na die studieperiode kan hij naar zijn universiteit van herkomst terugkeren of hij kan beslissen zijn studies aan de gastuniversiteit of aan een derde universiteit die aan het project deelneemt verder te zetten. Het unieke van dit puntenoverdrachtsysteem is dat de vakken gevolgd in de verschillende universiteiten volledig en automatisch worden erkend.

248. Ook het *Netwerk van Informatiecentra voor Nationale Academische Erkenning* -gekend onder de naam *NARIC*- werd in het kader van Actie 3 geconsolideerd en verder uitgebouwd. In 1984 was het Netwerk van Nationale Informatiecentra voor Academische Erkenning gestart. In elke Lid-Staat werd een nationaal centrum aangewezen dat door het verstrekken van deskundige informatie en advies inzake academische erkenning van diploma's en studieperioden de mobiliteit van studenten, docenten en onderzoekers in de Gemeenschap moet bevorderen. Actie 4 tenslotte hield een aantal aanvullende maatregelen in ter ondersteuning van het gehele programma. Hierin werden onder meer subsidies voorzien voor de verspreiding van informatie betreffende de algemene mogelijkheden in een andere Lid-Staat te studeren en werd tweejaarlijks een Erasmusprijs toegekend. De administratie van het Erasmusprogramma werd waargenomen door het Erasmusbureau, een autonoom orgaan van de Europese Culturele Stichting<sup>1086</sup>. Dit Bureau centraliseerde alle administratieve gegevens voor de project-aanvraager, terwijl de studenten de aanvraag tot deelname moesten richten via hun eigen onderwijsin-

---

(1083) Over het begrip en de verschillende soorten erkenning van diploma's, zie F. DALICHOW, "Academic Recognition in the EC" in J. PERTEK en M. SOVEROVSKI (eds.), *EC Competences and Programmes within the Field of Education/Compétences et programmes communautaires en matières d'éducation*, Maastricht, IEAP/EIPA, 1992, 63-70.

(1084) J. PERTEK, "Note. Un arrêt d'une grande importance sur les questions de principe", *A.J.D.A.* 1991, 137.

(1085) Een meer uitgebreide beschrijving van ECTS vindt men bij X, "The European Community Course Credit Transfer System", *Higher Education in Europe* 1994, nr. 2, 71-74 en bij F. DALICHOW, "European Community Course Credit Transfer System", *Higher Education in Europe* 1990, nr. 2, 72-73.

(1086) Over de administratieve opvolging van het Erasmusprogramma zie F. EVENS, "Erasmus. European Community Action Scheme for the Mobility of University Students", *T.B.P.* 1988, 660-665.

### 3. KRACHTLIJNEN VAN DE PROGRAMMA'S

244. We geven hier kort de krachtlijnen weer van de voornaamste programma's die reeds voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht bestonden, met speciale aandacht voor het Erasmusprogramma, dat ongetwijfeld het programma met de meeste weerklink en impact was.

#### 3.1. ERASMUS

245. De voornaamste doelstelling van het op de artikelen 128 en 235 EEG-Verdrag gebaseerd Erasmusprogramma was de studentenmobiliteit opdrijven boven het op dat ogenblik als volledig onbevredigend aangevoelde aantal. Erasmus poogde de vooropgezette doelstellingen te verwezenlijken door vier acties. Een eerste actie had betrekking op de ontwikkeling van een Europees Netwerk van Universiteiten. De deelnemende instellingen sluiten akkoorden voor de uitwisseling van studenten en docenten met onderwijsinstellingen van andere Lid-Statens. Voor het opstarten, het ontwikkelen en het evalueren van dergelijke samenwerkingsakkoorden, kende de EG een bedrag toe van maximaal 25.000 ECU per jaar per akkoord en dit voor een periode van drie jaar. Nadien was periodieke herziening mogelijk. Deze *interuniversitaire samenwerkingsprogramma's* -ISP's genoemd- vormden samen het *Europees Universitair Netwerk*. Daarnaast voorzag actie 1 ook nog in financiële steun voor nevenactiviteiten zoals het organiseren van intensieve programma's van korte duur waaraan studenten en docenten van verschillende nationaliteiten kunnen deelnemen, of het toekennen van beurzen voor gespecialiseerde colleges.

246. De kern van het Erasmusprogramma werd echter gevormd door Actie 2. Deze bestond uit het toekennen van beurzen aan studenten die een studieperiode van minimaal drie maanden en maximaal een jaar in een universiteit van een andere Lid-Staat doorbrachten. Het moest daarbij gaan om een geïntegreerde studieperiode, wat betekende dat de universiteit van herkomst de aan de gastuniversiteit doorgebrachte studieperiode volledig moest erkennen. De beurzen werden toegekend aan studenten vanaf het tweede jaar hoger onderwijs. Belangrijk was dat de student ingeschreven bleef aan zijn universiteit van oorsprong en dat het inschrijvings- en collegegeld dan ook aan de universiteit van oorsprong werd betaald. Het Erasmusprogramma vermeerde aldus de complicaties veroorzaakt door de grote verschillen in hoogte van het inschrijvingsgeld tussen de verschillende Lid-Statens.

247. Een derde actie heeft niet zoveel weerklink gekregen bij het grote publiek als actie 2, maar is uit principieel standpunt van zeer groot belang. Actie 3 hield immers maatregelen in ter bevordering van de academische erkenning van de in het buitenland doorgebrachte studieperioden, dat wil dus zeggen de erkenning van een in een andere Lid-Staat gevolgde studie, of



stelling. De coördinerende universiteit stelde de aanvraag op voor het interuniversitaire samenwerkingsprogramma. De andere universiteiten voegden een intentiebrief bij waarin hun deelname aan het akkoord bevestigd werd. De subsidies die toegekend worden in het kader van Actie 2 (het beurzenstelsel), werden verdeeld via nationale instanties.

249. Oorspronkelijk was voor het Erasmusprogramma een budget van 175 miljoen ECU voorgesteld, maar in het Erasmusbesluit zelf wordt het budget voor de periode van 1 juli 1987 tot 30 juni 1990 geraamd op slechts 85 miljoen ECU<sup>1087</sup>. De Commissie was verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Ze werd daarin bijgestaan door het Erasmuscomité. Dit comité bestond uit twee vertegenwoordigers per Lid-Staat, van wie er tenminste één uit de academische wereld afkomstig diende te zijn. De leden werden op voordracht van de Lid-Staten door de Commissie benoemd. Het secretariaat van het comité berustte bij de Commissie, die ook de voorzitter leverde<sup>1088</sup>. Tengevolge van de positieve ervaringen met het eerste Erasmusprogramma werd in 1989 de tweede fase van het programma goedgekeurd<sup>1089</sup>. Hierbij werd het Erasmusprogramma met vijf jaar verlengd, van 1 januari 1991 tot 31 december 1995. Het programma is in de tweede fase grotendeels hetzelfde gebleven, al zijn er wel een aantal kleine aanpassingen gebeurd. In zijn tweede fase is het programma ook toegankelijk voor doctoraatstudenten, al wordt er wel uitdrukkelijk bepaald dat het programma geen betrekking heeft op "*ontwikkelingsactiviteiten inzake onderzoek en technologie*"<sup>1090</sup>. De verwijzing in het Erasmusbesluit naar 'de kwaliteit van onderwijs en opleiding'<sup>1091</sup> wordt in de nieuwe versie beperkt tot de kwaliteit van de opleiding<sup>1092</sup>. Het aan het programma toegekende budget werd gevoelig verhoogd: voor de eerste drie jaren worden de middelen die noodzakelijk geacht worden voor de uitvoering ervan geacht 192 miljoen ECU te belopen. Het Europees Parlement<sup>1093</sup> en het Economisch en Sociaal Comité<sup>1094</sup> hadden er vooral op aangedrongen dat de financiële middelen die aan het programma werden toegekend aanzien-

---

(1087) Erasmusbesluit, *hoger geciteerd*, artikel 4.

(1088) Erasmusbesluit, *hoger geciteerd*, artikel 3.

(1089) Besluit van de Raad van 14 december 1989 tot wijziging van Besluit 87/327/EEG tot vaststelling van het communautair actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus) (89/633/EEG), *PB. L.* 1989, 395/23. (hierna genoemd: Erasmus-II-Besluit).

(1090) Artikel 1, 1 van het Erasmus-II-Besluit. Dit was een reactie op het 'Erasmusarrest' waarin de rechtsgrondslag van het Erasmusbesluit werd beïnvloed door het feit dat het programma ook geacht werd op onderzoek van toepassing te zijn: H.v.J. 30 mei 1989, *Commissie t. België*, zaak 242/87, *Jur. C.* 1989, 1458, r.o. 36. Cfr. *infra*, punt 4.1. (p. 234 e.v.).

(1091) Erasmusbesluit, *hoger geciteerd*, artikel 2.

(1092) Erasmus-II-Besluit, *hoger geciteerd*, artikel 2, 1.2.

(1093) Wetgevingsresolutie houdende het advies van het Europees Parlement inzake het herwerkt voorstel van de Commissie voor een besluit tot wijziging van het besluit van 15 juni 1987 (87/327/EEG) tot vaststelling van het communautaire actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus), *PB. C.* 1989, 323/177.

(1094) Advies over het herziene voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van besluit 87/327/EEG van 15 juni 1987 tot vaststelling van het communautaire actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus), *PB. C.* 1989, 329/29-31

lijk hoger moesten zijn dan wat voor de eerste fase van het programma was aanvaard<sup>1095</sup>. In het besluit werd tevens vastgelegd dat een zo groot mogelijk deel van de middelen zullen bestemd worden voor steun aan studentenmobiliteit<sup>1096</sup>. De tweede fase van het Erasmusprogramma stond vanaf 1 november 1991 ook open voor deelneming door de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie. Met dat doel werden bilaterale akkoorden afgesloten tussen de Gemeenschap en elk van de zeven bij de EVA aangesloten landen, waarbij deze landen het op zich namen de mobiliteit zelf te bekostigen<sup>1097</sup>.

### 3.2. COMETT

250. Het *Programme of the Community in Education and Training for Technologies* -Comett- was eigenlijk het oudste van de communautaire mobiliteitsprogramma's. Comett streefde naar de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking tussen universiteiten en het bedrijfsleven, en ook tussen universiteiten onderling op het gebied van technologie. Op deze wijze beoogde men de wetenschappelijke en technologische basis van de Europese industrie veilig te stellen tegen de internationale concurrentie. Het programma bevatte eveneens vier categorieën acties. Een eerste actie (A) behelsde subsidies van de Commissie voor het opstarten en het verstevigen van een Europees Netwerk inzake opleiding tussen instellingen van hoger onderwijs en ondernemingen. Daarnaast (actie B) werd steun verleend aan transnationale uitwisselingen van studenten en werknemers. Studenten konden een opleiding volgen of een stage doen in een onderneming van een andere Lid-Staat. Ook wetenschappelijke en academische personeelsleden van universiteiten of ondernemingen konden worden uitgewisseld. De programmacategorie C voorzag in steun aan gezamenlijke projecten van permanente opleiding tussen universiteiten en ondernemingen op het vlak van nieuwe technologieën en multimediaal afstandsonderwijs, terwijl de laatste programmacategorie voorziet in promotie- en begeleidingsmaatregelen. Het bevoegd administratief orgaan is de Comett Assistance Unit. Bij de uitvoering word de Commissie bijgestaan door het Comettcomité, dat dezelfde functie vervult als het Erasmuscomité, en dat analoog is samengesteld.

### 3.3. LINGUA

251. De bevordering van het vreemde talenonderwijs was reeds een communautair beleidspunt sinds het actieprogramma van 1976. Een eerste mededeling van de Commissie over het

---

(1095) Erasmus-II-Besluit, *hoger geciteerd*, artikel 4, eerste lid.

(1096) Erasmus-II-Besluit, *hoger geciteerd*, artikel 4, vierde lid.

(1097) Besluiten van de Raad van 18 oktober 1991 (91/611-617/EEG) betreffende de deelname van Oostenrijk, Finland, IJsland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland en Liechtenstein aan het Erasmusprogramma, *PB. L.* 1991, 332.

vreemde talenonderwijs dateert van 1978<sup>1098</sup>. De voorstellen daarin betreffende drie actieprogramma's, met onder meer aandacht voor uitwisseling van toekomstige taalleerkrachten en bevordering van de mobiliteit van leerlingen, stuitte echter op het verzet van Denemarken, dat principieel tegen elke inmenging van de Gemeenschap inzake onderwijs gekant was<sup>1099</sup>. Het Europees Parlement bleef echter herhaaldelijk aandringen op initiatieven in dat verband<sup>1100</sup>, en in hun conclusies van 4 juni 1984 erkennen ook de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, het belang van talenonderwijs en de noodzaak om daaraan een nieuwe impuls te geven<sup>1101</sup>. De voornemens die in deze conclusies geuit werden, vonden tenslotte vijf jaar later hun concretisering in het Linguaprogramma. Het Actieprogramma ter Bevordering van de Kennis van Vreemde Talen in de Gemeenschap<sup>1102</sup> bevatte een aantal maatregelen gericht op de verbetering van de taalvaardigheden van de burgers die het nationaal beleid van de Lid-Staten moesten aanvullen en ondersteunen. Bovendien wordt door het programma naar diversifiëring van het taalonderwijs gestreefd. Zo besteedt het programma bijzondere aandacht aan de minder verspreide talen. Naast het Deens, Duits, Engels, Frans, Grieks, Italiaans, Nederlands, Portugees en Spaans werden ook het Iers en het Luxemburgs bij het programma betrokken. Het programma bevatte vijf acties. Actie 1 omvatte maatregelen ter bevordering van de bijscholing van leraren vreemde talen. Er werden beurzen voor opleidingsperioden van gemiddeld een maand in een andere Lid-Staat ter beschikking gesteld. Ook werd steun verleend voor grensoverschrijdende samenwerking tussen instellingen voor bijscholing van leraren. Omdat sommige maatregelen ook gericht waren op de laatste jaren van het middelbaar onderwijs werd artikel 128 als rechtsgrondslag aangevuld met artikel 235 EEG-Verdrag. Artikel 128 stond immers alleen acties toe op het gebied van de beroepsopleiding, en ondanks het feit dat het begrip beroepsopleiding in het communautair recht zeer ruim gedefinieerd werd, werd algemeen vormend secundair onderwijs nog niet geacht daaronder te vallen<sup>1103</sup>. Het feit dat het ook schools onderwijs beoogde was inderdaad mede de oorzaak van de controversialiteit van het programma.

252. Actie 2 verliep in nauwe samenhang met het Erasmusprogramma en vormde er eigenlijk een aanvulling op, met maatregelen ter bevordering van de basisopleiding van leraren vreemde talen. Zoals bij Erasmus betrof het steun aan ISP's en toekenning van mobiliteits-

---

(1098) Communautair actieprogramma op onderwijsgebied. Onderwijs in vreemde talen in de Gemeenschap, COM (78) 222 def.; *Bull. EG* 1978/6, 1.4.1.

(1099) J. BROUWER, *De Europese Gemeenschap en onderwijs. Geschiedenis van de samenwerking en het communautair beleid op onderwijsgebied (1951-1996)*, Baarn, BKR 1996, 175.

(1100) Resolutie over een communautair actieprogramma op onderwijsgebied, *PB. C.* 1982, 87/90 en Resolutie over talenonderwijs in de Europese Gemeenschap, *PB. C.* 1983, 68/105.

(1101) *Verklaringen betreffende het Europees onderwijsbeleid, hoger geciteerd*, 120, punt 3.

(1102) Besluit van de Raad van 28 juli 1989 tot vaststelling van een actieprogramma ter bevordering van de kennis van vreemde talen in de Europese Gemeenschap (Lingua), *PB. L.* 1989, 395/23. (Hierna genoemd: *Linguabesluit*).

(1103) *Linguabesluit, hoger geciteerd*, dertiende overwegende.

beurzen aan studenten en docenten vreemde talen. Een derde actie bevatte maatregelen ter bevordering van de kennis van vreemde talen voor het gebruik in zakelijke betrekkingen en in het economisch leven, terwijl en vierde actie een uitbreiding van de uitwisseling in de Gemeenschap van jongeren die beroeps-, vak-, of technisch onderwijs volgen beoogde. Actie 5 tenslotte omvatte aanvullende maatregelen die bijdragen tot de verbetering van het aanleren en het onderwijzen van vreemde talen op communautair vlak. Het Linguabureau verzorgde de administratie van het programma. Actie 2 werd vanwege de nauwe band met het Erasmusprogramma door het Erasmusbureau gerund. Ook hier wordt de Commissie voor de uitvoering bijgestaan door een uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten samengesteld comité, analoog aan het Erasmuscomité. Het totale budget voor de vijfjarige looptijd van het programma, van 1990 tot 1994, werd op 200 miljoen ECU vastgesteld.

### 3.4. TEMPUS

253. De democratisering in de landen van Centraal- en Oost-Europa op het einde van de jaren '80 inspireerde de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, om in december 1989 conclusies aan te nemen over de samenwerking met deze landen op het gebied van onderwijs en opleiding<sup>1104</sup>. Dit leidde tot de aanneming van een programma dat in eerste instantie gericht was op de twee 'meest gevorderde landen', te weten Polen en Hongarije, maar dat bij besluit van de Raad tot andere landen kon worden uitgebreid<sup>1105</sup>. Het *Trans-european Mobility Scheme for University Studies* (Tempus) had betrekking op de samenwerking in de universitaire wereld met landen van Centraal- en Oost-Europa. Inhoudelijk is het min of meer een synthese van de hoger beschreven programma's, aangepast aan de specifieke noden van de betrokken landen. Het programma werd op artikel 235 gesteund, omdat artikel 128 EEG-Verdrag niet geacht werd in externe bevoegdheden voor de Gemeenschap te voorzien<sup>1106</sup>. Het programma bevat drie soorten acties. Actie 1 betrof de gemeenschappelijke Europese projecten waarin steun wordt gegeven aan gezamenlijke opleidingsprojecten, georganiseerd door Westerse universiteiten of bedrijven in samenwerking met Oost- of Centraal-Europese partners. Er moeten minstens één instelling uit Centraal- of Oost-Europa en instellingen uit twee verschillende EG-landen bij betrokken zijn. Actie 2 had dan betrekking op de mobiliteit van studenten, stagiaires, docenten en bestuurders. Hiervoor werden studiebeurzen en toelagen ter beschikking gesteld voor praktijkstages, onderwijsmissies, bezoeken van opleiders enz. De complementaire maatregelen zoals het uitvoeren van enquêtes en informatie-

---

(1104) Conclusies van de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 14 december 1989 inzake de betrekkingen met de landen van Midden- en Oost-Europa op het gebied van onderwijs en opleiding, *PB. C.* 1990, 27/7.

(1105) Besluit van de Raad van 7 mei 1990 tot instelling van een Transeuropees Mobiliteitsprogramma voor universiteitsstudies (Tempus), *PB. L.* 23 mei 1990, 131/21, vierde en vijfde overwegende. (hierna genoemd: Tempusbesluit).

(1106) Tempusbesluit, *hoger geciteerd*, dertiende overwegende.

verspreiding werden gebundeld in actie 3. In 1990 werd ter aanvulling van het beleid ten aanzien van de betrokken landen een op artikel 235 EEG-Verdrag gebaseerde verordening aangenomen waarbij de Europese Stichting voor Opleiding werd opgericht. Deze instelling eveneens heeft als doel bij te dragen tot de ontwikkeling van de beroepsopleiding in de landen van Centraal- en Oost-Europa<sup>1107</sup>. In de loop van het bestaan van het programma werd het voortdurend uitgebreid naarmate meer landen als begunstigde werden aangeduid. Dit was met name het geval voor Tsjecho-Slowakije (nu apart als Tsjechië en Slowakije), Joegoslavië, Roemenië, Bulgarije, het Gemenebest van Onafhankelijke Staten en Georgië. Ook de drie Baltische staten, Albanië en Slovenië behoorden na verloop van tijd tot de begunstigden<sup>1108</sup>. Ook het Tempusprogramma werd na de eerste fase verlengd<sup>1109</sup>. In de tweede fase wordt een onderscheid gemaakt tussen twee kaders: Tempus-Phare voor de landen die reeds deelnamen aan Tempus en Tempus-Tacis voor landen die behoorden tot de voormalige Sovjet-Unie, zoals de Russische Federatie, Kirgizië, Wit-Rusland, Oezbekistan, Moldavië, Kazakstan en Oekraïne.

### 3.4. PETRA

254. De Raad en de ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen hadden in verschillende resoluties en conclusies in de loop van de jaren '80 het belang benadrukt van de initiële beroepsopleiding en de overgang van jongeren van de school naar het beroepsleven<sup>1110</sup>. Het Petraprogramma trachtte uitvoering te geven aan de in deze resoluties uitgedrukte

---

(1107) Verordening 1360/90/EEG tot oprichting van de Europese Stichting voor Opleiding, *PB. L.* 1990, 131/1. Zie ook F. GANDINI, "Vocational education and training legislation in Central and Eastern European countries, the New Independent States and Mongolia (partner countries). Experience of the European Training Foundation", *Eur. J. Educ. Law Pol.* 37-42.

(1108) Zie *Bull. EG* 1993/3, 1.3.3., Verordening 2698/90/EEG van de Raad van 17 september 1990 tot wijziging van Verordening 3906/89/EEG, met het op de uitbreiding van de economische hulp naar andere landen van Oost- en Midden-Europa, *PB. L.* 1990, 257/1; Verordening 2157/91/EEG, EURATOM van de Raad van 15 juli 1991 betreffende technische bijstand aan de USSR bij het streven naar sanering en herstel van haar economie, *P.L.*, 1991, 201/2; Verordening 3800/91/EEG van de Raad van 23 december 1991 tot wijziging van Verordening 3906/89/EEG, met het op de uitbreiding van de economische hulp naar andere landen van Oost- en Midden-Europa, *PB. L.* 1991, 357/10; Verordening 2334/92/EEG van de Raad van 7 augustus 1992 tot wijziging van Verordening 3906/89/EEG, met het op de uitbreiding van de economische hulp tot Slovenië, *PB. L.* 1992,

(1109) Besluit van de Raad van 29 april 1993 tot instelling de tweede fase van een Transeuropees Mobiliteitsprogramma voor universiteitsstudies (93/246/EEG)(Tempus II), *PB. L.* 1993, 112/34.

(1110) Resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 13 december 1976 betreffende de maatregelen die moeten worden getroffen ter verbetering van de voorbereiding van jongeren op het arbeidsproces en ter vergemakkelijking van de overgang van de school naar het beroepsleven, *PB. C.* 308, van 30 december 1976; Resoluties met dezelfde titel van 15 januari 1980, *PB. C.* 23 van 30 januari 1980 en van 12 juli 1983, *PB. C.* 193 van 28 juli 1982; Conclusies van de gecombineerde zitting van de Raad (Arbeid en Sociale Zaken)/Raad en ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 3 juni 1983 van de overgang van jongeren van school naar volwassen beroepsleven, *Verklaringen inzake het Europees Onderwijsbeleid*, Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, juni 1987, 95-98; Resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 5 december 1985 houdende verlenging met één jaar van bepaalde maatregelen die zijn getroffen ter verbetering van de voorbereiding van



bekommernissen en doelstellingen. Het Petraprogramma was een actieprogramma voor de beroepsopleiding van jongeren en de voorbereiding van jongeren op het leven als volwassenen en in een beroep<sup>1111</sup>. Het programma had onder meer tot doel het niveau en de kwaliteit van de beroepsopleiding in de Gemeenschap te verbeteren, tot een gevarieerder aanbod van beroepsopleiding te komen, te bevorderen dat de systemen van beroepsopleiding sneller op nieuwe evoluties zouden kunnen inspelen en een communautaire dimensie geven aan de op de arbeidsmarkt aangeboden beroepskwalificaties<sup>1112</sup>. De maatregelen die de Gemeenschap in dit verband neemt zijn bedoeld als ondersteuning van de activiteiten van de Lid-Staten<sup>1113</sup>, en omvatten onder meer het opzetten van een Europees netwerk voor initiatieven op opleidingsgebied, specifieke bijstand voor projecten en het uitwisselen van experts op het gebied van de beroepsopleiding<sup>1114</sup>. Opnieuw zien we een analoog aan het Erasmuscomité samengesteld Petracomité, dat de Commissie moet bijstaan bij de uitvoering van het programma. Voor de aanneming van het Petrabesluit was voor het eerst gebruik gemaakt van artikel 128 EEG-Verdrag als enige rechtsgrondslag. Aangezien dit artikel enkelvoudige meerderheid vereist, was het mogelijk dat het besluit werd goedgekeurd zonder de instemming van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken. Doordat er voor de andere programma's steeds unanimiteit diende bereikt te worden vooraleer een voorstel kon worden aangenomen, omdat artikel 235 EEG-Verdrag tot de rechtsbasis behoorde, duurde het steeds zeer lang vooraleer een besluit werd aangenomen. Dit was echter niet het geval voor het Petraprogramma dat op artikel 128 was gebaseerd, wat maakte dat er slechts acht maanden lagen tussen de indiening door de Commissie<sup>1115</sup> en de aanvaarding van het voorstel van de Raad. In de tweede fase<sup>1116</sup> werd het programma uitgebreid wat betreft de toegekende middelen, de doelgroep als de doelstellingen.

### 3.5. JEUGD VOOR EUROPA

255. Het ook onder de naam *Youth Exchange Scheme (YES)* bekend staande Jeugd voor Europa-programma<sup>1117</sup> diende de andere toen bestaande uitwisselingsprogramma's te comple-

---

jongeren op het arbeidsproces en ter vergemakkelijking van de overgang van school naar beroepsleven, *PB. C.* 328 van 18 december 1985.

(1111) Besluit van de Raad van 1 december 1987 betreffende een actieprogramma voor de beroepsopleiding van jongeren op het leven als volwassene en in een beroep (87/569/EEG), *PB. L.* 10 december 1987, 346/7 (hierna genoemd Petrabesluit).

(1112) Petrabesluit, *hoger geciteerd*, artikel 1.

(1113) Petrabesluit, *hoger geciteerd*, artikel 2.

(1114) Petrabesluit, *hoger geciteerd*, artikel 4.

(1115) Op 18 maart 1987, *PB. C.* 1987, 90/4.

(1116) Besluit van de Raad van 22 juli 1991 tot wijziging van Besluit 87/569/EEG betreffende het Petraprogramma (91/387/EEG), *PB. L.* 1991, 214/69.

(1117) Besluit van de Raad van 16 juni 1988 tot vaststelling van het programma ter bevordering van de uitwisseling van jongeren - Jeugd voor Europa (88/348/EEG), *PB. L.* 1988, 158/42.

menteren. Dit programma had als doelgroep jongeren tussen 15 en 25 jaar, en voorzag in financiële steun voor onder meer uitwisseling van jongeren en studiebezoeken van jeugdwerkers. Het programma had een bescheiden budget (15 miljoen ECU) en werd omwille van het feit dat er geen enkel verdragsartikel rechtstreeks of onrechtstreeks in een gemeenschapsbevoegdheid inzake jeugd voorzag, aangenomen door de Raad op grond van artikel 235 EEG-Verdrag. In 1991 werd de tweede fase van het programma aangenomen met een tot 25 miljoen Ecu opgetrokken budget<sup>1118</sup>.

### 3.6. ANDERE PROGRAMMA'S

256. Naast deze meest gekende programma's zijn er nog een aantal andere die ofwel een heel beperkte doelgroep hebben, ofwel slechts zeer zijdelings met onderwijs te maken hebben. Het op artikel 128 EEG-Verdrag gebaseerde Eurotecnet<sup>1119</sup> betrof de bevordering van de innovatie op het gebied van de beroepsopleiding met het oog op de technologische ontwikkeling. Het werd na een eerste fase als werkprogramma van de commissie (1985-1990)<sup>1120</sup>, in een tweede fase onder de vorm van een formeel raadsbesluit aangenomen. FORCE (*'Formation Continue en Europe'*) (1991-1995) was eveneens op artikel 128 gebaseerd en had dan weer betrekking op de bevordering van de ontwikkeling van de voortgezette (bedrijfs)opleidingen<sup>1121</sup>. TES, het *Teacher Exchange Scheme* is zoals zijn naam het zegt gericht op de bevordering van de uitwisseling van docenten van basis- en voortgezet onderwijs. Zo is er ook IRIS<sup>1122</sup>, een netwerk van projecten ter verbetering van de beroepsopleiding voor vrouwen. ARION<sup>1123</sup> is het *Actieprogramma Reizen met een Instructief Karakter voor Onderwijsspecialisten*. DELTA<sup>1124</sup> is de afkorting van *Developing European Learning through Technological Advance*, en is gericht op de ontwikkeling en introductie van nieuwe leertechnologieën. FAST is het programma specifiek voor permanente vorming<sup>1125</sup>. HELIOS<sup>1126</sup> tenslotte is een programma dat de inte-

---

(1118) PB. L. 1991, 217/25.

(1119) Besluit 89/567/EEG van 18 december 1989, PB. L. 1989, 393/29.

(1120) SEC(89)1658def.

(1121) Besluit 90/267/EEG van 29 mei 1990, PB. L. 1990, 156/3.

(1122) PB C. 1988, 184/3.

(1123) In het kader van het actieprogramma van 1976 (cfr. supra, Hoofdstuk 2, punt 3.4.1., p. 115 e.v.) organiseerde de commissie sinds 1978 studiebezoeken van ongeveer een week aan andere Lid-Statens voor onderwijsdeskundigen en schoolleiders.

(1124) Beschikking van de Raad van 29 juni 1988 inzake een communautaire actie op het gebied van leertechnologie - *Development of European Learning through Technological Advance*, PB. L. 1988, 206.

(1125) PB. C. 1988, 148/3.

(1126) Besluit van de Raad van 18 april 1988 tot vaststelling van het Tweede communautaire Actieprogramma voor gehandicapten (*Handicapped People in the European Community Living Independently in an Open Society*) (HELIOS) (88/231/EEG), PB. L. 1989, PB. L. 104/38. Besluit van de Raad van 25 februari 1993 tot vaststelling van het derde communautaire actieprogramma ten behoeve van gehandicapten (HELIOS II), PB. L. 1993, 56/30.

gratie van gehandicapten, ook in het onderwijs, tot doel heeft. Deze specifieke programma's zijn na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht gehergroepeerd onder de noemer Socrates<sup>1127</sup>, voor die programma's die eerder met onderwijs te maken hebben, en Leonardo<sup>1128</sup>, voor die programma's die eerder de beroepsopleiding in enge zin betreffen. Deze nieuwe koepelprogramma's worden behandeld in het hoofdstuk waarin de verwezenlijkingen na 'Maastricht' worden behandeld.

### 3.7. GEMEENSCHAPPELIJKE KENMERKEN

257. De aan het eind van de jaren '80 en begin jaren '90 uitgevaardigde programma's in de onderwijssector hebben alle verschillende doelgroepen, verschillende doelstellingen en afhankelijk daarvan in sommige gevallen ook enigszins verschillende maatregelen, maar er zijn een aantal karakteristieken die we bij alle programma's terugvinden. Zo zijn de programma's over het algemeen uitgevaardigd onder de vorm van niet nader omschreven 'besluiten', dat wil zeggen, niet onder de vorm van één van de in artikel 189 (thans artikel 249 EG-Verdrag) EEG-Verdrag opgesomde beleidsinstrumenten. Met uitzondering van enkele programma's van de Commissie, zijn al deze programma's in het deel Wetgeving van het Publicatieblad verschenen, wat op zijn minst een sterk vermoeden genereert dat de bedoeling van die besluiten wel degelijk was om de geadresseerden te verbinden. Ook formeel lijkt het de bedoeling te verbinden. In tegenstelling tot de niet-bindende resoluties, zijn de programmabesluiten artikelsgewijs opgebouwd, zoals voor wetgeving gebruikelijk is. De formulering is ook veel minder vrijblijvend dan in de vroegere resoluties. De doelgroep waarop ze betrekking hebben wordt nauwkeurig omschreven: in het Erasmusbesluit wordt bijvoorbeeld de term 'universiteit' voor de toepassing van het programma gedefinieerd. Bovendien werden alle programma's door de Raad uitgevaardigd, en bijvoorbeeld niet in de gemengde formule van Raad en ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen, die we uit vroegere resoluties kennen. Dit is zelfs zo voor die programma's waarvan kan worden aangenomen dat ze niet direct de beroepsopleiding betreffen, zoals bijvoorbeeld Jeugd voor Europa. Het feit dat niet meer op de gemengde formule beroep werd gedaan, is een duidelijk teken dat er op het einde van de jaren '80 door de gemeenschapsinstellingen wel degelijk van werd uitgegaan dat dit programma's waren die binnen het bevoegdheidsterrein van de Gemeenschap vielen<sup>1129</sup>.

---

(1127) Besluit 819/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 1995 tot instelling van een communautair actieprogramma 'Socrates', *PB. L.* 1995, 87/10.

(1128) Besluit 819/94/EG van de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor de ontwikkeling van een beleid van de Europese Gemeenschap inzake beroepsopleiding "Leonardo da Vinci", *PB. L.* 29 december 1994, 340.

(1129) M. SCHRÖDER, *Europäische Bildungspolitik und bundesstaatliche Ordnung*, Baden-Baden, Nomos, 1990, 17.



258. Over het algemeen vinden de programma's hun grondslag in het EEG-Verdrag, met name op artikel 128, op artikel 235 of op een combinatie van beide<sup>1130</sup>. De programma's stellen ook alle maatregelen voor op het niveau van de Gemeenschap en moeten door de Commissie worden uitgevoerd. De taak van de Gemeenschap bestaat meestal uit het ondersteunen en bevorderen van de activiteiten van de Lid-Staten, terwijl bijvoorbeeld Erasmus en Comett toch ook echt nieuwe maatregelen introduceren<sup>1131</sup>. Opmerkelijk in het Erasmusprogramma is echter vooral het feit dat dit programma bovendien een oproep tot de Lid-Staten bevat om zich "nog meer te beijveren" de maatregelen voor de bevordering van de mobiliteit in het hoger onderwijs die door de Raad en ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen in hun conclusies van 2 juni 1983<sup>1132</sup> noodzakelijk werden beschouwd, te verwezenlijken<sup>1133</sup>. In deze conclusies wordt de Lid-Staten onder meer opgedragen zich zo constructief en soepel mogelijk op te stellen ten aanzien van in andere Lid-Staten van de Gemeenschap behaalde kwalificaties en gevolgde studies<sup>1134</sup>. Ook dienen de Lid-Staten de financiering van programma's aan te moedigen, wanneer de financiering door de Commissie afgelopen is<sup>1135</sup>. De Lid-Staten wordt tevens opgedragen te onderzoeken of het mogelijk is maatregelen te treffen om financiële problemen van mobiliteit tussen de Lid-Staten op te vangen. Zo werd onder meer verwezen naar soepele voorschriften voor het gebruik van steun die door het land van oorsprong werd verleend voor een studietijdvak van beperkte duur in het buitenland dat relevant is voor de hele studie<sup>1136</sup>. Het Erasmusprogramma is dus niet alleen gericht op maatregelen ter ondersteuning van het beleid van de Lid-Staten, of zelfs op communautaire maatregelen, maar tracht ook het beleid van de Lid-Staten te sturen. Deze bepaling bevindt zich wel in de overwegingen van het besluit, het is toch significant omdat het voor het eerst is dat de Gemeenschap zo duidelijk het beroepsopleidingsbeleid van boven uit tracht te sturen. Ten opzichte van de vroegere resoluties, verklaringen en proefprojecten vormen de bij raadsbesluit aangenomen programma's onbetwistbaar een inhoudelijke kwalitatieve vooruitgang. Meest belangrijk -en initieel ook meest betwist- vormt de vaststelling dat alle programma's van een voor die sector aanzienlijke financiering door de Gemeenschap genieten, en dat ze verplichtingen voor de Lid-Staten in het leven roepen. In de volgende bespreking wordt, naast het

---

(1130) DELTA had daarentegen art.130q EEG-Verdrag als rechtsgrondslag.

(1131) Zie M. NIEDOBITEK, *Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Berlin, Duncker en Humblot, 1992, 125.

(1132) Conclusies van de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 2 juni 1983 betreffende de bevordering van de mobiliteit in het hoger onderwijs, *Verklaringen betreffende het Europees onderwijsbeleid*, hoger geciteerd, 89.

(1133) Erasmusbesluit, hoger geciteerd, achttiende overwegende.

(1134) Conclusies van de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 2 juni 1983 betreffende de bevordering van de mobiliteit in het hoger onderwijs, *Verklaringen betreffende het Europees onderwijsbeleid*, hoger geciteerd, 91, punt 1.

(1135) *Ibidem*, 92, punt 4, tweede streepje.

(1136) *Ibidem*, 93, punt 6, eerste streepje.

probleem van het vinden van de juiste rechtsgrondslag voor de bewuste programma's, precies deze twee aspecten onderzocht.

#### 4. ARTIKEL 128 EEG-VERDRAG ALS BASIS VOOR POSITIEVE GEMEENSCHAPSACTIE

259. De in *Hoofdstuk 4* behandelde rechten van 'spontaan mobiele studenten' of *free movers* werden vastgesteld door toepassing van 'negatieve integratie': integratie door het verbieden van discriminaties of het wegwerken van elke belemmering voor de totstandkoming van de interne markt. De Gemeenschap kent echter ook 'positieve integratie', die bestaat uit van de Gemeenschap uitgaande acties<sup>1137</sup>. Eenmaal vastgesteld was dat artikel 128 EEG-Verdrag kon gebruikt worden om bepaalde in het kader van onderwijs bestaande discriminaties weg te werken, rees spoedig de vraag binnen welke grenzen dit artikel gebruikt kon worden als basis voor positieve integratie: een van de Gemeenschap uitgaand beleid inzake beroepsopleiding. Dit probleem kwam een eerste keer als dusdanig aan bod naar aanleiding van het Erasmusprogramma.

##### 4.1. DE ARRESTEN ERASMUS<sup>1138</sup> EN PETRA<sup>1139</sup>

###### 4.1.1. PROBLEEMSTELLING

260. Op 3 januari 1986, kort na de uitspraak in de zaak Gravier, werd door de Commissie aan de Raad het Erasmusprogramma (*European Community Action Scheme for the Mobility of University Students*) voorgesteld. Als wettelijke basis voorzag de Commissie artikel 128 en het Besluit houdende de 'algemene beginselen voor een gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding' van '63'<sup>1140</sup>. Ook het Europees Parlement baseerde zich in zijn advies enkel op artikel 128 van het EEG-Verdrag<sup>1141</sup>. De Raad baseerde het Besluit dat op voorstel van de Commissie werd genomen echter op zowel artikel 235 als artikel 128 EEG-Verdrag en de algemene beginselen voor een gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding van '63. Dit was het resultaat van een compromis tussen staten die meenden dat alleen artikel 128,

---

(1137) R.H. LAUWAARS en C.W.A. TIMMERMANS, *o.c.*, 141.

(1138) C. DENYS, *Impliciete bevoegdheden in de Europese Economische Gemeenschap. Een onderzoek naar de betekenis van 'implied powers'*, Antwerpen, Maklu, 1990, 272-283; K. LENAERTS, Erasmus: Legal Basis and Implementation in B. DE WITTE, *o.c.*, 113-126 en J. SCHMIDT-RÄNTSCH, "Erlass von Förderprogrammen durch der Rat der EG auf Grund Art. 128 EWGV", *NJW* 1989, 3071-3072.

(1139) H.v.J. 30 mei 1989, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak 56/88, *Jur.* 1989, 1651.

(1140) Voorstel voor een beschikking van de Raad tot vaststelling van het actieprogramma van de Europese Gemeenschap inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus), *PB. C.* 1986, 73/4.

(1141) *PB. C.* 1986, 148/124.

respectievelijk 235, respectievelijk beide de grondslag dienden uit te maken<sup>1142</sup>. Artikel 235 EEG-Verdrag (thans artikel 308 EG-Verdrag) bepaalt:

“Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt, om in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen. De Commissie liet wel haar voorbehoud betreffende deze wettelijke basis in de notulen opnemen. Vervolgens stelde het een annulatieberoep in tegen artikel 235 als wettelijke basis. Ingeval een partiële vernietiging niet mogelijk zou zijn, verzocht de Commissie om een volledige vernietiging, behalve voor de ‘past effects’ van het besluit die als definitief zouden worden beschouwd onder artikel 174, paragraaf 2 (thans artikel 231 EG-Verdrag).<sup>1143</sup>

261. Zoals in hoofdstuk 1 beschreven houdt de keuze van een rechtsgrond meer in dan ‘zo-  
maar een getal’<sup>1144</sup>. De besluitvormingsprocedure is voor beide artikelen immers zeer verschillend. Maatregelen op basis van artikel 235 EEG-Verdrag kunnen enkel met unanimititeit worden vastgesteld, terwijl artikel 128 EEG-Verdrag slechts een gewone meerderheid vereist. Ook voorziet artikel 235 in raadpleging van het Europees Parlement, terwijl er in artikel 128 geen enkele inspraak voor het Parlement is weggelegd. Artikel 235 staat de Raad toe om, ook in afwezigheid van een concrete bevoegdheidstoewijzing aan de Gemeenschap, op te treden als dat noodzakelijk blijkt om één van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken. Dit artikel heeft een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van nieuwe economische beleidsgebieden op het niveau van de EEG. Artikel 235 kan echter slecht gebruikt worden als rechtsgrondslag, in zoverre geen enkele andere verdragsbepaling de voor de vaststelling van de handeling vereiste bevoegdheid verleende<sup>1145</sup>. Er werd wel eens geopperd dat artikel 235 EEG-Verdrag voor maatregelen op het gebied van onderwijs niet bruikbaar was. Dit werd afgeleid uit de voorwaarde vastgesteld in artikel 235, namelijk dat het optreden van de Gemeenschap ertoe moet strekken een der doelstellingen van de gemeenschappelijke markt te verwezenlijken, erop zou wijzen dat de maatregel in een economische context gesitueerd moet worden<sup>1146</sup>. De Witte gaat tegen deze stelling in toont aan dat de instellingen van de Gemeenschap niet steeds rekening houden met het ‘economisch’ karakter van artikel 235. Hij geeft daarbij het voorbeeld van de richtlijn 79/409 betreffende de bescherming van wilde vogels en bedreigde diersoorten<sup>1147</sup>.

---

(1142) K. LENAERTS, *Erasmus: Legal Basis and Implementation* in B. DE WITTE (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 115-116.

(1143) Art. 174 par 2 EEG-Verdrag: "Wat echter de vorderingen betreft, wijst het Hof van Justitie, zo het dit nodig oordeelt, die gevolgen van de vernietigde verordening aan, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd".

(1144) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 1, punt 2.1.5. (p. 32 e.v.).

(1145) H.v.J. 26 maart 1987, *Commissie t. Raad*, zaak 45/86, *Jur.* 1987, 1493. Ook H. GILLIAMS, *o.c.*, 501.

(1146) C. GULMANN, geciteerd door P. LACHMANN, "Some Danish reflections on the use of article 235", *C.M.L.Rev.* 1981, 453.

(1147) B. DE WITTE, *The Scope of Community Powers in Education and Culture in the Light of Subsequent Practice* in R. BIEBER en G. RESS (eds.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The Dynamics of EC Law*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 270-272, voetnoot 36, p. 272.

#### 4.1.2. ARGUMENTATIE

262. De Commissie voerde aan dat het Erasmusprogramma door de Raad enkel op basis van artikel 128 EEG-Verdrag kon aangenomen worden. De Raad bracht daartegen in, ten eerste dat de in het Erasmusbesluit bedoelde acties de hem in artikel 128 EEG-Verdrag toegekende bevoegdheden overschreden, en, ten tweede, dat het programma meer omvatte dan enkel beroepsopleiding in de zin van artikel 128. In een arrest van 30 mei 1989 verwierp het Hof het vernietigingsberoep van de Commissie, zij het dat de argumentatie van de Raad slechts gedeeltelijk werd gevolgd. De Raad was er vanuit gegaan dat het begrip 'algemene beginselen' in artikel 128 zijn bevoegdheden beperkte op zodanige wijze dat specifieke acties in het Erasmusprogramma daar niet onder vielen. Artikel 128 zou volgens de Raad, die daarin gesteund werd door de Duitse, de Franse en de Britse regering, eerder van programmatorische dan van instrumentele aard zijn, en voorzien in een bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten. De Raad zou weliswaar tot taak hebben de criteria vast te leggen die de Lid-Staten bij de uitvoering van het beleid met betrekking tot de beroepsopleiding in acht nemen, maar op grond van artikel 128 zou hij niet bevoegd zijn om te besluiten tot het soort communautaire acties dat was voorzien in het Erasmusprogramma<sup>1148</sup>. Het Hof was het hier niet mee eens. Het verklaarde dat de te verwachten toepassing van een gemeenschappelijk beleid inzake de beroepsopleiding bedoeld in artikel 128 zich verzet tegen een uitlegging van deze bepaling waardoor de Gemeenschap de nodige middelen voor het voeren van dit gemeenschappelijk beleid zou worden geweigerd. De Lid-Staten en de gemeenschapsinstellingen moeten in onderlinge samenwerking zorg dragen voor de toepassing van een algemeen beleid betreffende de beroepsopleiding. Artikel 128 EEG-Verdrag kent bijgevolg aan de Raad de bevoegdheid toe rechtshandelingen vast te stellen waarin een communautair optreden inzake beroepsopleiding wordt voorzien en aan de Lid-Staten de daarmee overeenkomende verplichting tot samenwerking wordt opgelegd. Een dergelijke uitlegging is volgens het Hof in overeenstemming met de bewoordingen van artikel 128 EEG-Verdrag en waarborgt tevens het "nuttig effect" van die bepaling<sup>1149</sup>.

263. Ook het argument van de Raad dat Erasmus té verstrekkende budgettaire gevolgen had om krachtens artikel 128 te worden genomen<sup>1150</sup>, werd door het Hof verworpen: het oordeelde dat de Raad bevoegd was de bestreden maatregel vast te stellen op basis van artikel 128, mits hij daarbij op het gebied van de beroepsopleiding bleef<sup>1151</sup>. Het feit dat het programma van toepassing was op alle universitaire opleidingen, terwijl in het arrest Blaizot<sup>1152</sup> het Hof ge-

---

(1148) H.v.J. 30 mei 1989, *Commissie t. Raad*, zaak 242/87, *Jur.* 1989, 1452, r.o. 8.

(1149) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1452-1453, r.o. 9-10.

(1150) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1454, r.o. 16.

(1151) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1452-1453, r.o. 10-11.

(1152) H.v.J. 2 februari 1988, *Blaizot*, zaak 24/86, *Jur.* 1988, 379.

oordeeld had dat een aantal van deze richtingen niet onder de definitie van 'beroepsopleiding' vielen, was voor het Hof evenmin een reden om tot de noodzaak van artikel 235 als wettelijke grondslag te besluiten. Het Hof besliste dat dit feit niet op zichzelf de conclusie kan rechtvaardigen, dat het bestreden programma het kader van de beroepsopleiding te buiten gaat en dat de Raad dit programma dus niet op basis van artikel 128 van het EEG-Verdrag mocht vaststellen<sup>1153</sup>. Verder werd ook aangevoerd dat Erasmus doorwerkte op de organisatie van het onderwijs omdat het ertoe strekt een Europees Universitair Netwerk op te zetten. Dit overtuigde het Hof evenmin van de noodzaak artikel 235 bij de rechtsbasis te betrekken: hoewel de Gemeenschap dit netwerk moet oprichten, kunnen de universiteiten daaraan slechts deelnemen op basis van bepalingen die gelden met betrekking tot hun statuut en hun inrichting, die door het programma niet werden geraakt. Overigens merkt het Hof ook op dat reeds in het Casagrande-arrest was bepaald dat zelfs al zou een van de Gemeenschap uitgaande maatregel doorwerken op een aan de Lid-Staten voorbehouden beleid zoals het onderwijsbeleid, dit geen beperking van de aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheid kan inhouden<sup>1154</sup>. Ten slotte werd betoogd dat artikel 235 noodzakelijk was omdat het bestreden programma onderdelen zou bevatten die behoren tot het terrein van het onderzoek. Dit argument werd vreemd genoeg wel door het Hof aanvaard. Het voerde aan dat indien het bestreden besluit niet zou gelden voor universitaire activiteiten op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, dit zou leiden tot een aanzienlijke beperking van de draagwijdte van het Erasmusprogramma. Op grond van dit argument werd beslist dat artikel 128 geen voldoende juridische basis vormde voor het Erasmusprogramma en dat artikel 235 toegevoegd moest worden<sup>1155</sup>. Op dezelfde dag werd door het Hof ook uitspraak gedaan over het beroep van het Verenigd Koninkrijk tegen het besluit waarbij het Petraprogramma werd aangenomen. Het Verenigd Koninkrijk hanteerde het in de Erasmuszaak door de Raad aangevoerde argument dat de handelingsbevoegdheid van de Raad aldus beperkt was dat de Raad geen maatregelen zoals in het Petraprogramma kon aannemen. In het Petra-arrest werd het beroep van het Verenigd Koninkrijk verworpen met een eenvoudige verwijzing naar de argumentatie van het Erasmusarrest van dezelfde dag<sup>1156</sup>.

#### 4.1.3. EVALUATIE

264. Niet weinigen werden door het Erasmusarrest verrast. Het Hof heeft in dit arrest toch wel enkele zeer merkwaardige uitspraken gedaan. In zijn commentaar op de zaak die dateert van voor de uitspraak had Lenaerts er nog op gewezen dat het in een '*legal basis*' zaak een

---

(1153) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1456, r.o. 27.

(1154) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1457, r.o.30-31.

(1155) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1457-1458, r.o. 33-37.

(1156) H.v.J. 30 mei 1989, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak 56/88, *Jur.* 1989, 1615-1617.

kwestie van alles of niets is. Als er één cursus aan de universiteit wordt aangeboden die niet onder de definitie van beroepsopleiding valt, dan is toevoeging van artikel 235 EEG-Verdrag aan de wettelijke basis cruciaal<sup>1157</sup>. Gilliams ziet twee mogelijke interpretaties van deze uitspraak: het Hof bedoelde dat de term 'beroepsopleiding' gelezen moet worden als omvattende alle vormen van universitair hoger onderwijs. Dat zou dan evenwel gelijkstaan met een herroeping van de beperking in Blaizot en impliceren dat het voor het universitair onderwijs niet langer hoeft te worden aangetoond dat zo'n onderwijs voorbereidt op een specifiek beroep. Ofwel betekent deze uitspraak dat de gebruiksmogelijkheid van artikel 235 nog verder ingeperkt wordt: dat artikel zou niet mogen aangewend worden wanneer een andere bepaling van het Verdrag als juridische basis kan dienen "*in alle behalve uitzonderlijke gevallen*"<sup>1158</sup>. Een tweede bedenking kunnen we maken bij het onderscheid dat het Hof inroept tussen onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In de eerste fase van het Erasmusprogramma was het helemaal niet zo duidelijk dat onderzoek bij het programma betrokken was. De enige geloofwaardige verwijzing naar wetenschappelijk onderzoek is volgens Gilliams vervat in punt 3 van actie 1 waarin bepaald wordt dat docenten en administrateurs van verschillende universiteiten in staat moeten worden gesteld "*geïntegreerde studieprogramma's*" op te stellen om ervaringen uit te wisselen over de jongste ontwikkelingen op hun vakgebied<sup>1159</sup>. Ook Flynn begrijpt niet waarom het Hof zo restrictief is betreffende onderzoek, als het eerder geen bezwaar maakte tegen universitair onderwijs in het algemeen. Als een universitair diploma een goede opleiding is, dan is volgens Flynn een doctorstitel noodzakelijkerwijze een betere opleiding<sup>1160</sup>. Het Hof heeft zelfs de mogelijkheid niet onderzocht dat onderzoek ook een opleiding kan uitmaken. De uitspraak van het Hof was voor de Raad, formeel de 'winnaar' van het geschil, een regelrechte Pyrrusoverwinning. Het Hof heeft immers onomwonden gesteld dat artikel 128 EEG-Verdrag de Raad toeliet maatregelen inzake beroepsopleiding aan te nemen, die zowel verregaande financiële implicaties voor de Gemeenschap als verplichtingen voor de Lid-Staten met zich mee brachten. Voor wie daar nog aan twijfelde stond bovendien definitief vast dat artikel 235 EEG-Verdrag kan aangewend worden voor materies die onderwijs betreffen.

265. De uitspraak van het Hof werd niet door iedereen even positief onthaald. In de rechtsleer werd opnieuw -na de opwinding die het Gravier-arrest als had veroorzaakt- kritiek geuit als zou het Hof aan bevoegdheidsoverschrijding doen en aan de bepalingen van het Verdrag gevolgen toekennen die daar niet in besloten lagen<sup>1161</sup>. Het Hof heeft inderdaad enige elasti-

---

(1157) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1455, r.o. 21. Zie ook K. LENAERTS, "Erasmus: Legal Basis and Implementation" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 120. Ook H. GILLIAMS, *o.c.*, 502.

(1158) H. GILLIAMS, *o.c.*, 502-503.

(1159) Zie noot 61 bij H. GILLIAMS, *o.c.*, 503.

(1160) J. FLYNN, "Vocational Training in Community Law and Practice", *Y.E.L.* 1988, 85.

(1161) G. KONOW, "Bildungs- und Kulturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft", *RdJB* 1989, 124; C.D. CLASSEN, "Bildungspolitische Förderprogramme. Eine kritische Untersuchung der Vertragsrechtliche Grundlagen", *EuR* 1990, 15.

citeit aan de dag moeten leggen om tot de conclusie te kunnen komen die het uiteindelijk heeft bereikt. Lenaerts heeft het in dat verband over een 'hink-stapsprong' van het Hof, waarbij de eerste beweging ertoe moet leiden dat de tweede sprong haalbaarder lijkt<sup>1162</sup>. Het Hof baseert zich inderdaad op zijn vroegere rechtspraak waarbij onder meer op grond van niet-bindende, zelfs gemengde resoluties een zeer ruime uitlegging aan het begrip beroepsopleiding werd gegeven, acht die in de gegeven omstandigheden van toepassing -ondanks het feit dat het erkende dat er wel enkele universiteitsrichtingen geen beroepsopleiding (zouden kunnen) zijn- en beroept vervolgens de *effet utile*-leer om te besluiten dat dit dus betekent dat artikel 128 EEG-Verdrag de Gemeenschap toestaat maatregelen te nemen inzake beroepsopleiding en corresponderende verplichtingen aan de Lid-Staten op te leggen. Niettemin blijft ook bij deze dynamische interpretatie van het Hof de gevoeligheid voor de bevoegdheid van de Lid-Staten inzake onderwijs en beroepsopleiding bestaan. Het Hof bevestigt immers ook in dit arrest de principiële bevoegdheid van de Lid-Staten voor het beleid inzake onderwijs en beroepsopleiding<sup>1163</sup>. Het Hof aanvaardt verder dat academische erkenning niet tot de bevoegdheidssfeer van de Gemeenschap behoort, en wijst er daarom op dat actie 3 van het programma niet de academische erkenning als dusdanig betreft, maar enkel deze wil 'voorbereiden en aanmoedigen'<sup>1164</sup>. Het Hof interpreteert het Erasmusbesluit bovendien aldus dat de organisatie van het onderwijs in de Lid-Staten niet geraakt wordt, omdat de universiteiten binnen hun nationale structuren vrij zijn aan het Universitair Netwerk deel te nemen.

## 4.2. HET COMETTARREST<sup>1165</sup>

### 4.2.1. PROBLEEMSTELLING

266. Een gelijkaardig probleem deed zich voor in verband met het Besluit dat de tweede fase van het Comettprogramma vaststelde. Deze keer had de Raad dus enkel artikel 128 EEG-Verdrag als juridische basis aangenomen, en werd dit aangevallen door enkele Lid-Staten die ook artikel 235 aan de wettelijke basis toegevoegd wilden zien. Net zoals bij de Erasmuszaak ligt het belang dat deze Lid-Staten hierbij hebben in het feit dat hun inspraak in de beslissing veel groter is in het unanimitieit vereisende artikel 235 dan bij de enkelvoudige meerderheid van artikel 128. De mogelijke invloed van de keuze van de rechtsgrond is hier duidelijk. Voor de aanneming van het Erasmusprogramma op grond van onder meer artikel 235 EEG-Verdrag had de Commissie belangrijke toegevingen moeten doen om bepaalde Lid-Staten over de

---

(1162) K. LENAERTS, "Onderwijs in het Europees gemeenschapsrecht na 'Maastricht'", *TORB* 1992-93, 272.

(1163) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1455, r.o. 20.

(1164) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1457, r.o. 30-32.

(1165) H.v.J. 11 juni 1991, *Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland t. Raad*, gevoegde zaken C-51/89, C-90/89 en C-94/89, *Jur.* 1991, I-2757.

streep te trekken en hun goedkeuring te verkrijgen. Met een programma op grond van artikel 128 hoeft men met enkele 'dwarsliggers' geen rekening te houden<sup>1166</sup>. Het telkens moeten zoeken naar een consensus hypothekeerde de ontwikkeling van het Europese onderwijsbeleid, aangezien er Lid-Staten waren die, hoewel ze de internationale samenwerking in het onderwijs als een doelstelling aanvaardden, daarvoor de intergouvernementele weg verkozen. Een consensus kan inderdaad gemakkelijker gevonden worden als geen unanimiteit vereist is<sup>1167</sup>. Deze dwarsliggers, met name het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, namen dit niet en stelden een beroep tot vernietiging in bij het Hof van Justitie.

#### 4.2.2. ARGUMENTATIE

267. Op twee in eerste instantie aangevoerde argumenten, namelijk de beperking van de draagwijdte van artikel 128 tot het vastleggen van algemene beginselen, en de te zware budgettaire implicaties, werd na de uitspraak in de Erasmuszaak niet meer aangedrongen. Het Hof beperkte zich in zijn arrest ook tot het verwijzen naar het Erasmusarrest. Wel bleef men volhouden dat de aanwezigheid van implicaties op het onderzoek een beroep op artikel 235 noodzakelijk maakte. Wat dit argument betreft, merkt het Hof in de eerste plaats op dat uit de bewoordingen van artikel 235 reeds blijkt dat een beroep op dit artikel als wettelijke basis enkel mogelijk is als er geen enkele andere bepaling van het Verdrag aan de gemeenschapsinstellingen de nodige bevoegdheid toevertrouwt. De verzoekers beriepen zich vooral op artikel 3 van het Comettprogramma, op basis waarvan het programma "*bijdraagt, door handelingen van beroepsopleiding die het ondersteunt, aan het gebruik en de exploitatie van de resultaten, de methoden en de werktuigen van de technologie ontwikkeld door de Europese politiek van onderzoek en ontwikkeling*" en "*bevoordeelt de innovatie en de overdracht van technologie, evenals de economische ontwikkeling en het sociaal evenwicht van de Gemeenschap*" om te besluiten dat het programma elementen van onderzoek bevatte<sup>1168</sup>.

268. Het Hof oordeelde dat de bepalingen betreffende onderzoek, die in het Comettprogramma voorkomen, moesten worden gezien in de gehele context van het programma, dat de beroepsopleiding tot doel heeft. Zelfs de woordkeuze in artikel 5, paragraaf 10, dat de Commissie opdraagt de coherentie van het programma te onderzoeken met de andere acties op gebied van onderzoek en ontwikkeling, is niet van doorslaggevend belang. Deze bepaling is volgens het Hof slechts een uiting van de noodzaak aan coherentie tussen acties die ondernomen worden in het kader van de beroepsopleiding met andere communautaire actie, en drukt de complementariteit uit van de beroepsopleiding en het wetenschappelijk onderzoek. Het

---

(1166) Het vormde daarom een 'strategisch voordeel' voor de Commissie, zie B. DE WITTE, *Pre-advies*, 23.

(1167) J. PERTEK, "Note. Un arrêt d'une grande importance sur les questions de principe", *A.J.D.A.* 1991, 137.

(1168) Gevoegde zaken C-51/89, C-90/89 en C-94/89, *hoger geciteerd*, r.o. 15.



door het Verenigd Koninkrijk aangehaalde argument dat het uitreiken van beurzen heel waarschijnlijk op activiteiten van wetenschappelijk onderzoek betrekking zou hebben, wordt weerlegd door erop te wijzen dat de als beroepsopleiding geïnvormde activiteiten een nauwe band met het wetenschappelijk onderzoek en de technologische ontwikkeling impliceren, dit volstaat echter nog niet om Comett als onderzoeksprogramma te kwalificeren. Het Hof wijst ook op het verschil met het Erasmusprogramma: dat heeft ook betrekking op de samenwerking tussen universiteiten in het algemeen, terwijl onderzoek één van de hoofdactiviteiten van deze instellingen vormt. Comett daarentegen betreft enkel de samenwerking tussen universiteiten en ondernemingen op het gebied van beroepsopleiding<sup>1169</sup>. Ook het argument van de Duitse regering dat op basis van artikel 128 EEG-Verdrag de Raad enkel bevoegd zou zijn voor de initiële beroepsopleiding, met uitsluiting van de permanente vorming, wordt afgewezen met de overweging dat artikel 128 betrekking heeft op de 'beroepsopleiding', zonder onderscheid tussen initiële en permanente vorming. Bovendien wordt reeds in het Besluit van '63 over de algemene beginselen van een gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding de permanente vorming als een van de doelstellingen vermeld<sup>1170</sup>. In zijn conclusie had Advocaat-Generaal Tesauro al opgemerkt dat permanente beroepsopleiding en bijscholing in onze snel veranderende technologische wereld van een gemeenschappelijk beleid uitsluiten, de initiële beroepsopleiding van zijn effect zou beroven. De vordering van de betrokken Lid-Staten wordt bijgevolg afgewezen, en artikel 128 EEG-Verdrag kan volstaan als rechtsgrond voor het Comett-II-programma.

#### 4.2.3. EVALUATIE

269. Uit het Comettarrest blijkt eens te meer dat het Hof besloten heeft de mogelijkheden die artikel 128 biedt maximaal te benutten. De aarzeling, die in het Erasmusarrest nog enigszins is terug te vinden, is resoluut opzij gezet. Hoewel de redenering van het Hof aanvaardbaar lijkt, was de gekozen oplossing niet de enig mogelijke. Met het oog op de beslissing in de Erasmuszaak werd voor Comett, waarvan de impact op het onderzoek toch veel belangrijker leek, een min of meer gelijkaardige uitspraak verwacht<sup>1171</sup>. Het Hof heeft er duidelijk voor gekozen artikel 128 de grootst mogelijke toepassing te laten vinden.

---

(1169) Gevoegde zaken C-51/89, C-90/89 en C-94/89, *hoger geciteerd*, r.o. 20-25.

(1170) Gevoegde zaken C-51/89, C-90/89 en C-94/89, *hoger geciteerd*, r.o. 30-31.

(1171) J. SCHMIDT-RÄNTSCH, *o.c.*, 3072.

## 5. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN

270. Ook de opmerkelijke vooruitgang die inzake de georganiseerde mobiliteit in de tweede helft van de jaren '80 werd geboekt, was het resultaat van een intens institutioneel samenspel. De betwistingen rond de juridische basis van de mobiliteitsprogramma's hebben op zich nog hoogstens historische relevantie, aangezien het bewuste artikel door andere vervangen is door het Verdrag van Maastricht. De arresten zijn echter een typisch voorbeeld hoe de interactie tussen de instellingen gebruikt wordt om beleidskeuzes te maken. Wat ogenschijnlijk een technische kwestie was betreffend te volgen procedure, behelsde in werkelijkheid gevoelige materies als de nationale soevereiniteit en de mate waarin die kon worden aangetast door het gemeenschapsoptreden<sup>1172</sup>. De keuze van de Commissie om het meningsverschil met de Raad over de draagwijdte van artikel 128 niet op politieke wijze op te lossen, maar te 'juridiseren' door voor het Hof van Justitie te brengen heeft het Hof uitdrukkelijk in de positie gesteld waarin het diende op te treden als een beleidsmaker<sup>1173</sup>. Deze mogelijkheid heeft het Hof ten volle gebruikt om het beroepsopleidingsbeleid als een volwaardig beleid van de Gemeenschap aan te merken, waarbij de gemeenschapsinstellingen ook over volwaardige beleidsinstrumenten kunnen beschikken. Het Hof zag geen reden in de voorzichtige formulering van artikel 128 EEG-Verdrag, om de mogelijke intensiteit van het gemeenschapsoptreden inzake beroepsopleiding te beperken. Het Hof stelde in de Erasmuszaak *in casu* geen ingrijpende gevolgen op de organisatie en de structuur van het gemeenschapsoptreden vast. Artikel 128 moet geacht worden de Raad de bevoegdheden te verlenen om rechtshandelingen te verrichten die voorzien in communautaire actie op het gebied van de beroepsopleiding, en de Lid-Staten tot samenwerking te verplichten. Het Hof bepaalt anderzijds niet of dit optreden van de Gemeenschap nog aan enige grenzen onderworpen is. Zo is het niet duidelijk of het op grond van artikel 128 EEG-Verdrag mogelijk zou zijn geweest harmoniserende maatregelen uit te vaardigen. Niets lijkt erop te wijzen dat een dergelijke grens aan het optreden van de Gemeenschap wordt gesteld.

271. Zoals reeds bij het Beroepsopleidingsbesluit van 1963 het geval was<sup>1174</sup>, werd ook in verband met de mobiliteitsprogramma's door sommigen opgeworpen dat ze niet verbindend zouden zijn, omdat men op basis van artikel 128 EEG-Verdrag geen verplichtingen aan de Lid-Staten zou kunnen opleggen. Ook aan het einde van de jaren '80 bleef men ter ondersteuning van deze stelling verwijzen naar de verschillen in formulering tussen artikel 128 en andere artikels van het Verdrag die ontegensprekelijk de bedoeling hadden een gemeenschappelijk beleid in te stellen<sup>1175</sup>. Ook het feit dat artikel 3 van het Verdrag de andere gemeenschappelijke be-

---

(1172) J. SHAW, "The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union", *E.L.Rev.* 1997, 507.

(1173) G. DE BURCA, "The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor", *J.C.M.S.* 1998, 36.

(1174) Zie *supra*, Hoofdstuk 2, punt 2.2. (p. 99 e.v.) (zie voetnoten aldaar).

(1175) Zie bijvoorbeeld I. HOCHBAUM, "The Federal Structure of Member States as a Limit to Common Educational Policy: The Case of Germany" in B. DE WITTE (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 153; G. KONOW, *o.c.*, 125; W. FIEDLER, "Impulse der Europäischen Gemeinschaften im Kul-



leidsdomeinen van de Gemeenschap opsomt, terwijl beroepsopleiding daar niet in vermeld wordt, werd vaak ter ondersteuning van deze opvatting aangehaald<sup>1176</sup>. Zelfs Advocaat-generaal Mischo had in dat verband in zijn conclusies bij het toegegeven dat het moeilijk te betwisten viel, dat wanneer aan het gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding dezelfde betekenis en hetzelfde communautaire gewicht zou moeten worden toegekend als aan het gemeenschappelijk beleid inzake landbouw, handel of verkeer, dat beleid dan vermeld zou zijn in artikel 3 waarin de voornaamste beleidsdoelstellingen worden opgesomd<sup>1177</sup>. Het is anderzijds echter zo dat, hoewel het beroepsopleidingsbeleid ongetwijfeld oorspronkelijk niet tot de hoofddoelen van de Gemeenschap behoorde, dit gezien de ontwikkeling van het gemeenschapsrecht niet noodzakelijk meer zo hoeft te zijn<sup>1178</sup>. Het valt bovendien ook moeilijk te aanvaarden dat het feit dat beroepsopleiding geen hoofddoel van de Gemeenschap is (of was), dit aan het beroepsopleidingsbeleid een aparte status zou geven, waarbij de uitvoering van het beleid, in tegenstelling tot wat gebeurt voor de andere communautaire beleidsdomeinen, volledig aan de discretie van de Lid-Staten zou worden overgelaten. Ook lijkt het moeilijk aanvaardbaar te stellen dat het gemeenschappelijk beleid slechts voor een later tijdstip werd voorzien<sup>1179</sup>, en dat in het raam van artikel 128 de maatregelen niet verder kunnen gaan dan de ontwikkeling van een beginfase van het beleid. Wie de programma's onderzoekt, merkt dat ze noodzakelijkerwijze enkele verbindende bepalingen bevatten. De grote programma's inzake beroepsopleiding zijn uitgevaardigd onder de vorm van een besluit. Volgens vaste rechtspraak<sup>1180</sup> bepaalt alleen de inhoud van de handeling in kwestie wat de aard van de handeling is. Aangezien het Erasmus-besluit voor zijn uitvoering een beroep doet op de Lid-Staten, moet het geacht worden tot deze te zijn gericht. Op de Lid-Staten rust krachtens het beginsel van de gemeenschapstrouw de verplichting hun wetgeving in die mate aan te passen, dat studentenmobiliteit en universitaire samenwerking zoals in het programma uiteengezet, ook daadwerkelijk mogelijk wordt<sup>1181</sup>.

272. De Commissie had in de procedure betreffende het Erasmusbesluit geprobeerd het belang van het Erasmusprogramma te minimaliseren door erop te wijzen dat de communautaire acties van het Erasmusprogramma eigenlijk niet meer waren dan 'stimuleringsacties'. Hierdoor zouden de Lid-Staten veeleer aangespoord worden dan dat hun rechtstreeks nieuwe juri-

---

turellen Bereich rechtliche Grundlagen und politische Fortentwicklung" in S. MAGIERA (ed.), *Das Europa der Bürger in eine Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Baden-Baden, Nomos, 1990, 167.

(1176) C.D. CLASSEN, "Bildungspolitische Förderprogramme der EG-Vertrag - Eine kritische Untersuchung der vertragsrechtlichen Grundlagen", *EuR* 1990, 16.

(1177) Conclusies van advocaat-Generaal Mischo, zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1438.

(1178) M. NIEDOBITEK, *o.c.*, 129.

(1179) T. OPPERMAN, *Europäische Gemeinschaftsrechts und Deutsche Bildungsordnung: "'Gravier' und die Folgen"*, Bonn, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1987, 36.

(1180) H.v.J. 14 december 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes t. Raad*, gevoegde zaken 16-17/62, *Jur.* 1962, 858; H.v.J. 24 februari 1987, *Deutz und Geldermann t. Raad*, zaak 26/86, *Jur.* 1987, 951, r.o. 6-7.

(1181) K. LENAERTS, "Erasmus: Legal Basis and Implementation" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 123.

dische verplichtingen worden opgelegd. De acties zouden immers op de vrijwillige deelname van de eventuele begunstigden berusten. Advocaat-generaal Mischo was het hier, terecht, niet mee eens. Acties zoals deze in de communautaire mobiliteitsprogramma's bevatten wel degelijke rechtstreekse verplichtingen voor de Lid-Staten, met name de verplichting om mee te werken aan de administratie van de uitvoering van het programma<sup>1182</sup>. Actie 3 van het Erasmusprogramma vereist 'samenwerking met de bevoegde instanties in de Lid-Staten'. Artikel 6, derde lid van het Comettbesluit bepaalt dat de Lid-Staten een overzicht diende te geven van de nationale maatregelen die zijn genomen om Comett II ten uitvoer te leggen. Artikel 7 van het Linguaprogramma bepaalt dat de Lid-Staten één of meer bevoegde organisaties aanwijzen voor de coördinatie op nationaal niveau van de tenuitvoerlegging van de 'in bijlage beschreven' acties. Deze bepalingen van de programma's waarbij voor de uitvoering of opvolging een beroep gedaan wordt op de Lid-Staten, brengen rechtstreekse, nauwkeurige bepaalde medewerkingsplichten met zich mee. Bovendien hebben deze medewerkingsverplichtingen bij de administratie van het programma ook financiële gevolgen voor de Lid-Staten<sup>1183</sup>.

273. De medewerkingsplichten van de Lid-Staten gaan echter verder dan de loyale uitvoering van de programmabepalingen. Uit de overweging van het Hof dat universiteiten aan het universitair netwerk slechts kunnen deelnemen conform hun statutaire en organisatorische regelingen, waarop het betrokken programma geen invloed heeft<sup>1184</sup>, kan men niet afleiden dat een programma zoals Erasmus geen invloed kan hebben op de 'statutaire of organisatorische regelingen' inzake onderwijs en beroepsopleiding in een bepaalde Lid-Staat. In de daaraan voorafgaande alinea had het Hof immers nog maar net herinnerd aan zijn uitspraak in Casa-grande, waarin was bepaald dat een maatregel van de Gemeenschap wel degelijk kon doorwerken op het als dusdanig aan de Lid-Staten verbleven onderwijsbeleid. De opmerking van het Hof kan enkel zo begrepen worden dat het programma niet rechtstreeks voorschrijft hoe de Lid-Staten hun hoger onderwijs dienen te organiseren. Onrechtstreeks kan het echter wel een uitwerking hebben op het onderwijs, in de mate dat het voor de individuen en instellingen van elke Lid-Staat mogelijk moet zijn aan deze programma's deel te nemen. Zijn er nationale voorschriften die deelname in de praktijk onmogelijk maken of ernstig hinderen, dan vereist het beginsel van de gemeenschapstrouw dat de interne regelgeving aangepast wordt, ten einde de deelname mogelijk te maken. Krachtens artikel 10 (ex-artikel 5) EG-Verdrag treffen de Lid-Staten alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen.

---

(1182) Conclusie van Advocaat-generaal Mischo, zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1443.

(1183) G. JOOSS en K.D. SCHEURLE, "Die Bundesstaatliche Ordnung im Integrationsprozess – unter besonderer Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung und die Rechtsschutzmöglichkeiten der Länder", *EuR* 1989, 229.

(1184) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*, 1457, r.o. 32.

274. Een goed voorbeeld van het soort onrechtstreekse verplichting dat op de Lid-Staten kan rusten vinden we in een aanpassing van onze Vlaamse onderwijswetgeving die door het invoeren van het Erasmusprogramma werd geïnduceerd. Een fundamentele vereiste voor het toekennen van een Erasmusbeurs aan een in het kader van het Erasmusprogramma mobiele student, is academische erkenning<sup>1185</sup> door de universiteit van oorsprong van wat door de mobiele student aan de gastuniversiteit werd gepresteerd<sup>1186</sup>. Voor de academische erkenning diende op dat ogenblik wat België betreft een onderscheid gemaakt te worden tussen de wettelijke -waarvoor de programmavereisten wettelijk zijn vastgelegd -en de wetenschappelijke diploma's- waarvan de waarde bepaald wordt door de het prestige en het gezag van de universiteit die ze uitreikt. Voor de laatste categorie vormde de academische erkenning geen probleem: de universiteit kan akkoorden afsluiten met buitenlandse universiteiten waarin bepaald wordt dat elders gevolgde vakken zullen worden erkend. Voor de wettelijke diploma's was niet dezelfde redenering mogelijk: de universiteit kon immers niet de wettelijk geldende diplomavereisten wijzigen<sup>1187</sup>. Aan dit probleem werd tegemoetgekomen door artikel 13 van de wet van 1 augustus 1988 houdende dringende maatregelen ter zake van onderwijs<sup>1188</sup>. Deze wet voerde in de gecoördineerde wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens een nieuwe titel in: Titel II bis: Europese Universitaire samenwerking. De nieuwe titel bestond uit een artikel 61 bis waarin gesteld wordt dat een regelmatig ingeschreven student aan een Belgische universiteit of daarmee gelijkgestelde instelling aan een gelijkaardige instelling van een andere EG-Lid-Staat cursussen, werkcolleges en oefeningen kan volgen en examen kan afleggen over vakken waarover examen moet worden afgelegd voor het behalen van een wettelijke graad. Het daarvoor in de instelling bevoegd orgaan dient wel vooraf het studieprogramma, dat men in het buitenland wenst te volgen, goed te keuren. Is dit gebeurd, dan zijn de in het buitenland gevolgde vakken en afgelegde examens gelijkwaardig met vakken en examens aan een Belgische universiteit afgelegd. Voor het Hoger Onderwijs buiten de Universiteit was geen wetswijziging nodig. De mogelijkheid om vakken in het buitenland af te leggen werd voorzien in een KB dat op 15 augustus 1988 werd goedgekeurd. Ook in de sector van de studietoelagen diende de reglementering te worden aangepast. De wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studieleningen en studietoelagen bepaalt de voorwaarden waaraan men moet voldoen om recht op studiefinanciering te kunnen doen gelden. Studieleningen of -toelagen zijn volgens deze wet voorbehouden aan Belgische studenten die studeren in door de Staat georganiseerde, gesubsidieerde of erkende onderwijsinrichtingen. Volgens de communautaire mobiliteitsprogramma's bepalen

---

(1185) Onder academische erkenning verstaat men de erkenning van elders gevolgde studie of behaald diploma met het oog op verdere studie, in tegenstelling tot professionele erkenning als de erkenning van een diploma als voorwaarde voor de toelating tot een bepaald beroep. Definities bij B. DE WITTE, "Recht op onderwijs zonder grenzen? Recht op onderwijs in EG-context", *Jura Falc.* 1990, 546.

(1186) Erasmusprogramma, Actie 2, 3 (c).

(1187) K. LENAERTS, "Erasmus: Legal Basis and Implementation" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 123.

(1188) Wet van 1 augustus 1988, *B.S.* 2 september 1988, 12336.

echter dat de mobiele student zijn nationale studiefinanciering, ook tijdens het verblijf in het buitenland dient te behouden. Recht op studiefinanciering voor een opleiding in het buitenland hadden Belgische leerlingen of studenten slechts wanneer ze een opleiding volgden waarvoor in België geen equivalent bestond<sup>1189</sup>. Het Besluit van de Vlaamse Executieve van 20 juli 1988<sup>1190</sup> voegde hieraan nog een mogelijkheid toe:

“ - hetzij in het buitenland onderwijs volgen in toepassing van het besluit van de Europese Raad van Ministers van 15 juni 1987 tot vaststelling van het communautaire actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus). De toegekende studietoelage blijft behouden, ook indien aan de betrokken student een beurs wordt toegekend in toepassing van het besluit van de Vlaamse executieve van 13 april 1988 tot bepaling van de wijze waarop voor de Vlaamse Gemeenschap uitvoering gegeven wordt aan actie 2 van het Erasmusprogramma van de Europese Gemeenschappen.”  
(artikel 1)

Dit besluit trad onmiddellijk in werking en werd later bij Besluit van de Vlaamse Executieve van 5 december 1990<sup>1191</sup> aangevuld met gelijklopende bepalingen voor Lingua, Comett II en Tempus. In andere Lid-Staten is men tot gelijkaardige aanpassingen van het interne recht overgegaan ten einde deelname van de eigen onderdanen aan dergelijke programma's mogelijk of gemakkelijker te maken. Naast België hebben ook Griekenland, Spanje, Italië en Portugal hun wetgeving moeten aanpassen om de erkenning van een in het buitenland doorgebrachte studieperiode mogelijk te maken, en werd een kredietpuntensysteem ingevoerd in Spanje en Italië. Deze laatste Lid-Staat hervormde ook de structuur en zelfs de begindatum van het academiejaar om uitwisseling te vergemakkelijken<sup>1192</sup>. Het wijzigen van de wetgeving teneinde erkenning van in het buitenland doorgebrachte studieperioden mogelijk te maken, kan men niet echt als harmonisatie aanmerken. De verschillende nationale onderwijssystemen gaan door deze ingreep immers niet meer op elkaar lijken.

Wanneer men echter, zoals Italië, verdergaande ingrepen doet, bijvoorbeeld de afstemming van de indeling van het academiejaar op de indeling in andere Lid-Staten, dan is er natuurlijk wel sprake van harmonisatie. Deze is echter zeer indirect en vrijblijvend. Hoewel subsidiariteit bij de totstandkoming van de programma's als dusdanig nog geen *issue* was, vormen de programma's wel een goed voorbeeld van de toepassing van subsidiariteit. De doelstellingen van de programma's overschrijden de mogelijkheden van de individuele Lid-Staten, terwijl de actie van de gemeenschap beperkt blijft tot een ondersteunende rol, en de rechtstreekse verplichtingen van de Lid-Staten tot een minimum beperkt blijven.

---

(1189) K.B. van 10 februari 1978.

(1190) Besluit van de Vlaamse Executieve tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 februari 1978 waarbij het voordeel van de wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van de studietoelagen en -leningen wordt uitgebreid tot leerlingen en studenten die in het buitenland onderwijs volgen, *B.S.* 6 september 1988, 12584.

(1191) *B.S.* 31 januari 1991.

(1192) A. VERLI-WALLACE, "Le nouveau programme communautaire 'Socrates'", *R.M.C.U.E.* 1995, 518; C. FRAZIER, "L'éducation et l'Union européenne", *R.M.C.U.E.* 1997, 487.

## HOOFDSTUK 6

### ERKENNING VAN DIPLOMA'S EN STUDIEPERIODEN

#### 1. SITUERING

275. Uit de vorige hoofdstukken is reeds gebleken dat verdragsbepalingen betreffende het vrij verkeer van werknemers een aanzienlijke weerslag hebben gehad op het onderwijsbeleid van de Lid-Staten. Een vergelijkbare invloed op dit onderwijsbeleid als van het vrij werknemersverkeer is uitgegaan van de regels betreffende vrije vestiging en vrije dienstverlening. In alle Lid-Staten wordt de toegang tot een aantal beroepen afhankelijk gemaakt van het bezit van een bepaald diploma. Wanneer door een Lid-Staat een diploma wordt vereist om tot een bepaald beroep te worden toegelaten, betreft deze vereiste bijna vanzelfsprekend een diploma dat in de bewuste Lid-Staat dient te worden behaald. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de houders van het gevraagde diploma vooral onderdanen van die Lid-Staat zullen blijken te zijn<sup>1193</sup>. Een dergelijke diplomavorwaarde, hoewel formeel niet discriminerend, heeft in de praktijk dus meestal wel een discriminerend effect<sup>1194</sup>. Deze diplomavereiste heeft niet noodzakelijk als bedoeling buitenlandse werknemers af te schrikken. Ze beoogt doorgaans op de eerste plaats een bepaalde minimumstandaard wat kennis en opleiding betreft te garanderen. Het Hof van Justitie aanvaardde dat het vereisen van een diploma op zich geen verboden discriminatie uitmaakt, wanneer deze vereiste het beschermen van het algemeen belang tot doel heeft<sup>1195</sup>. Beperkingen op de beroepsuitoefening, die alleen of voornamelijk buitenlanders treffen zijn inderdaad slechts strijdig met de vrijheden van het Verdrag, wanneer ze niet door de aard van de zaak worden opgelegd, of wanneer hetzelfde resultaat door minder discriminerende maatregelen kan worden bereikt<sup>1196</sup>. Dit neemt echter niet weg dat de voorwaarde een nationaal diploma te kunnen voorleggen alvorens tot een bepaald beroep te worden toegelaten, een zeer ernstige belemmering vormt voor het vrij verkeer van personen.

---

(1193) Dit kon onder meer worden afgeleid uit het aantal vreemde studenten in elke Lid-Staat. Frankrijk beet daarbij de spits af met een 10 % vreemde studenten, daarna volgde België met 4 %. Alle andere Lid-Staten hadden minder vreemde studenten aan hun instellingen voor hoger onderwijs. Bron: *Europe*, 23 mei 1992.

(1194) J.-L. BODIGUEL, "Les discriminations autres que la nationalité", *A.P.T.* 1997, 66: "La reconnaissance mutuelle est donc inséparable de la suppression de la clause de nationalité".

(1195) H.v.J. 28 april 1977, *Thieffry t. Conseil de l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel de Paris*, zaak 71/76, *Jur.* 1977, 765. r.o. 11 en 12. Zie voor commentaar op het arrest G. DAL, "Cour de Justice, affaire 71/76, J. Thieffry, 28 avril 1977", *Cah. Dr. Eur.* 1978, 237 e.v. en de noot van G. NICOLAYSEN, "Niederlassungsfreiheit für Rechtsanwälte, Anerkennung von Befähigungsnachweisen; Art. 3, 5, 52 f., 57 EWGV", *EuR* 1977, 285-289.

(1196) H.v.J. 3 december 1974, *van Binsbergen t. Bedrijfsvereniging Metaalnijverheid*, zaak 33/74, *Jur.* 1974, 1299.

276. De verwezenlijking van het volledig vrij verkeer van personen was en is nog steeds één van de basisdoelstellingen van het Verdrag van Rome<sup>1197</sup>. Er kan niet beweerd worden dat de opstellers van het Verdrag zich niet reeds bewust waren van het feit dat diplomavereisten het beginsel van vrij verkeer van personen lelijk in de war zouden kunnen sturen. Daarom werd reeds van bij de oprichting van de Gemeenschappen in 1957 een bepaling betreffende de erkenning van diploma's in het Verdrag opgenomen. Artikel 57, lid 1 van het Verdrag bepaalde: *"Ten einde de toegang tot de werkzaamheden, andere dan in loondienst, en de uitoefening daarvan te vergemakkelijken, stelt de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging"*<sup>1198</sup> *van het Europees Parlement tijdens de eerste etappe met eenparigheid en daarna met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, richtlijnen vast inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels"*. Het tweede lid van dit artikel 57 (thans, na wijziging, artikel 47 EG-Verdrag) voorzag bovendien in coördinatie van de wettelijke en bestuurlijke maatregelen in de verschillende Lid-Staten. Deze bepaling maakt het mogelijk minimumstandaarden vast te stellen waaraan opleidingen moeten voldoen<sup>1199</sup>. In de tweede helft van de jaren '60 werden de eerste voorstellen van richtlijn inzake de erkenning van diploma's door de Raad besproken. Deze hadden betrekking op de onderlinge erkenning van diploma's van architect, arts, tandarts, apotheker en ingenieur<sup>1200</sup>. Men was zich bewust van de aanzienlijke impact van deze maatregelen op het onderwijsbeleid van de Lid-Staten. Vanaf 1971 wordt de wederzijdse erkenning van diploma's dan ook niet meer uitsluitend in het kader van het vrij personenverkeer, maar tevens als onderdeel van een ontluikend Europees onderwijsbeleid behandeld. Door de resolutie van november 1971<sup>1201</sup> werd een groep van hoge functionarissen opgericht, die moest onderzoeken binnen welk institutioneel kader de gemeenschappelijke actie inzake onderwijs diende te gebeuren. Deze groep werkte, onder meer, op de academische erkenning van diploma's en het vrij verkeer van leerkrachten, studenten en onderzoekers. Academische en professionele erkenning werden samen behandeld, in de hoop dat men dit probleem gemakkelijker zou kunnen oplossen als men van een overeenstemming tussen de Lid-Staten op cultureel niveau uitging<sup>1202</sup>, maar in het eindrapport van november 1972

---

(1197) R. WÄGENBAUER, "Neue Wege zur Anerkennung der Hochschuldiplome - Die Verwirklichung der Freizügigkeit in der Gemeinschaft", *EuR* 1987, 114.

(1198) De inspraak door het Europees Parlement werd bij de verschillende verdragswijzigingen steeds versterkt: door de Europese Akte werd samenwerking met het Europees Parlement ingevoerd, door het Verdrag van Maastricht werd deze dan op haar beurt vervangen door de medebeslissingsprocedure.

(1199) R. WÄGENBAUER, *l.c.*

(1200) *PB. C.* 1976, 239/15 (architect); *PB. C.* 1969, 8-20 (arts), 20-31 (tandarts), 41-52 (apotheker) en COM (69) 334 def (ingenieur). Cfr. *infra*, *punt 3* (p. 271 e.v.).

(1201) Resolutie van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 16 november 1971 betreffende de samenwerking op onderwijsgebied, *Verklaringen inzake het Europees Onderwijsbeleid*, Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1988, 11.



scheen de link tussen de wederzijdse erkenning van diploma's en het onderwijsbeleid te zijn verlaten<sup>1203</sup>. Later blijkt dat niet meer wordt doorgegaan op de equivalentie van studieperiodes of universitaire kwalificaties, maar wordt voor het eerst gesproken over het verzekeren van een "*Europees civiel effect*"<sup>1204</sup> voor de nationale opleidingstitels die toegang verleenden tot welbepaalde beroepen. Vanaf dan blijkt er een onweerlegbaar verband te bestaan tussen het Europese onderwijsbeleid en artikel 57, lid 1 EEG-Verdrag. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het de ministers van onderwijs waren die, in het kader van de Raad bijeen, de resolutie van 1974 betreffende de erkenning van diploma's goedkeurden<sup>1205</sup>, waarin de richtsnoeren worden vastgelegd voor de wederzijdse erkenning van diploma's in toepassing van artikel 57, lid 1 EEG-Verdrag. Deze resolutie luidde een nieuwe fase van de werkzaamheden in. De criteria van wederzijdse erkenning van diploma's maken sindsdien een integraal, maar afgescheiden onderdeel uit van het communautaire onderwijsbeleid uit<sup>1206</sup>.

277. Binnen het Europese onderwijsbeleid wordt echter een sterk onderscheid gemaakt tussen wat genoemd wordt de 'professionele erkenning' en de 'academische erkenning'. Professionele erkenning van een diploma geeft de houder van dit diploma het recht om het beroep uit te oefenen waarvoor hij zich door dat diploma heeft gekwalificeerd in een andere Lid-Staat dan de Lid-Staat waar het diploma was behaald. Academische erkenning geeft de houder van een bepaald diploma of getuigschrift het recht verder te studeren in een andere Lid-Staat dan die waar het diploma of getuigschrift was behaald. Academische erkenning houdt echter niet het recht in om het beroep waartoe dat diploma in de herkomst-Lid-Staat toegang geeft, in de gast-Lid-Staat uit te oefenen<sup>1207</sup>. De professionele erkenning van diploma's houdt rechtstreeks verband met het vrij verkeer van personen in de Gemeenschap, en artikel 57, lid 1 (thans, na wijziging, artikel 47, lid 1) van het EG-Verdrag maakt de Gemeenschap dan ook uitdrukkelijk bevoegd om deze materie te regelen. Academische erkenning daarentegen werd steeds bij uitstek beschouwd als een onderdeel van het onderwijsbeleid *stricto sensu*, en als een voorbehouden terrein waarover de Gemeenschap geen bevoegdheid had. Academische erkenning bleef dus volgens de algemene consensus een terrein voor de Lid-Staten, die via bilaterale en

---

(1202) De Crayencour loofde de "Europese geest" en het pragmatisme dat van deze aanpak uitging, maar vond de bewandelde weg wel irrealistisch: zie verwijzing bij H. SCHNEIDER, *Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1995, 116.

(1203) C. FRAZIER, *L'Education et la Communauté Européenne*, Paris, CRNS Droit, 1995, 70-71.

(1204) G. ANTOINE, "Des équivalences des diplômes à l'Europe de l'Education", *R.M.C.* 1980, 596.

(1205) Resolutie van de Raad van 6 juni 1974 betreffende de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels, *P.B. C.* 1974, 98/1.

(1206) C. FRAZIER, *o.c.*, 71.

(1207) C. ZILIOLO, "The recognition of diplomas and its impact on educational policies" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 52.

multilaterale verdragen vooruitgang op dat vlak trachtten te boeken<sup>1208</sup>. Inderdaad werden er in het kader van onder meer de Raad van Europa een aantal verdragen inzake academische erkenning goedgekeurd, met evenwel relatief bescheiden resultaten in de praktijk<sup>1209</sup>. De inspanningen en realisaties van de Gemeenschap met betrekking tot erkenning richtten zich daarentegen op de professionele erkenning van diploma's. Omwille van de enge relatie tussen academische en professionele erkenning is een wisselwerking tussen beide evenwel onvermijdelijk<sup>1210</sup>. Bovendien kwam door de verhoogde mobiliteit van studenten, de behoefte aan een soepele academische erkenning vanaf het begin van de jaren '90 weer meer in beeld van de communautaire wetgever<sup>1211</sup>. In de voorbije jaren zijn er dan ook inspanningen vanwege de communautaire overheid geweest om de academische erkenning te bevorderen<sup>1212</sup>. De belangrijkste realisaties, met ook de grootste invloed op het onderwijsbeleid van de Lid-Staten, gebeurden echter in het kader van de professionele erkenning<sup>1213</sup>. Drie invalshoeken op deze problematiek werden in de loop der jaren, consecutief of simultaan gehanteerd. Er werd gestart met een sectoriële aanpak, waarbij erkenning van diploma's werd verzekerd aan de hand van richtlijnen die de opleiding coördineren per beroepsactiviteit. Wegens de moeizame vor-

---

(1208) Ook nu nog lijkt deze mening te overheersen: zie antwoord commissaris Monti van 28 januari 1999 op vraag EP-3863/98 van Luigi Florio (PPE) van 9 december 1998 waarbij hij zegt 'Academic recognition is outside the present scope of Community law', *PB. L.* 1999, 182/130.

(1209) Zie H.J. BLANKE, *o.c.*, 17: "Mit Ausnahme der Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse haben die erwähnten Übereinkommen keine entscheidenden Fortschritte für das "grenzüberschreitende Lernen" in Europa gebracht". Zie ook M. DELOZ, "The Activities of the Council of Europe concerning the Recognition of Studies and Diplomas and of Academic Mobility", *Higher Education in Europe*, Vol. XI, 1986, N° 1, 21-27 en M. HILDEBRAND, "Overview of the Academic Recognition Practices in Europe", *Higher Education in Europe*, Vol. XXI, N° 4, 1996, 39-40; A. KALELA, "Progress in Co-operation for the Implementation of the European Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees concerning Higher Education", *Higher Education in Europe*, Vol. XI, 1986, N° 1, 6-10. Zo werden onder meer *European convention N° 15 on the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities (1953)*, *with its Protocol*, *European Convention N° 49, European Convention N° 21 on the Equivalence of Periods of Study (1956)*; *European Convention N° 32 on the Academic Recognition of University Qualifications (1959)*; *European Convention N° 138 on the General Equivalence of Periods of University Study (1990) aiming at academic recognition and credit transfer in student exchange schemes*. Daarbij werden nog drie verklaringen aangenomen waarvan twee (daterend uit 1974 en 1989) betrekking hebben op *Convention N 15*. De derde is de *General Declaration on the European Equivalence Conventions* uit 1992. Om de implementatie van deze conventies op te volgen, werd in 1976 een netwerk van informatiecentra opgestart, het *National Equivalence Information Centre (NEIC)*. In 1997 werd dan in Lissabon een gezamenlijke UNESCO/Raad van Europa-conventie gesloten die als doel heeft de voorgaande conventies te vervangen: zie hierover S. HALIMI, "La convention Conseil d'Europe/UNESCO sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur" in J. PERTEK, *La reconnaissance des qualifications dans une espace européen des formations et des professions*, Brussel, Bruylant, 1998, 205-210.

(1210) Zie bijvoorbeeld het H.v.J. 28 april 1977, *Thieffry t. Orde van Advocaten bij het Hof van Parijs*, zaak 71/76, *Jur.* 1977, 765.

(1211) H.J.C. KOSTER, *o.c.*, 31 verwijst naar een rapport waarin niet taalverschillen of financiële beperkingen de grootste hindernissen voor de mobiliteit worden genoemd, maar wel een gebrek aan erkenning (academisch, maar ook professioneel).

(1212) Dit gebeurde vooral door het ondersteunen van de ontwikkeling van een systeem van academische erkenning door middel van ECTS (Actie 3 van het Erasmusprogramma). Ook de algemene voorwaarde van erkenning bij de mobiliteit in het kader van het Erasmusprogramma kan hieronder gerangschikt worden. Zie hiervoor Hoofdstuk 5, punt 3.1. (p. 223 e.v.).

(1213) Met uitzondering van de richtlijn betreffende de erkenning van het artsendiploma, die ook enkele bepalingen betreffende verdere studies in een andere Lid-Staat bevat: Zie artikel 8 van de artsenrichtlijn, cfr. *infra*, punt 3 (p. 271 e.v.).

deringen die via deze methode werden gemaakt, werd na de overgangperiode voor het Hof van Justitie de rechtstreekse werking van de bepalingen betreffende vrije vestiging van beroepsbeoefenaars ingeroepen. Dit liet het Hof toe belangrijke principes inzake de erkenning van diploma's in zijn jurisprudentie uit te werken. De sectoriële aanpak werd tenslotte verlaten ten voordele van een horizontale benadering die geënt is op de in de jurisprudentie uitgewerkte principes, en uitgaat van de principiële gelijkwaardigheid van diploma's uit de verschillende Lid-Statens.

## 2. DE 'ERKENNINGSLEER' VAN HET HOF VAN JUSTITIE

278. Gezien de grote moeilijkheden bij de totstandkoming van de sectoriële richtlijnen, waren bij het einde van de overgangperiode de meeste diploma's nog niet verzekerd van automatische erkenning in een andere Lid-Staat. Verscheidene personen zagen zich gedwongen hun recht op beroepsuitoefening in een andere Lid-Staat af te dwingen voor het Hof van Justitie. Belangrijke principes inzake de erkenning van diploma's werden uitgewerkt in de jurisprudentie van het Hof, die ondertussen is uitgegroeid tot een zodanig omvattend geheel dat we kunnen spreken van de erkenningsleer van het Hof. We geven hier de belangrijkste uitspraken weer<sup>1214</sup>.

### 2.1. DIRECTE WERKING VAN BEPALINGEN INZAKE VRIJ PERSONENVERKEER

279. In de zaak Thieffry<sup>1215</sup> vroeg een Belgisch jurist, houder van een Belgisch rechtendiploma dat door een Franse universiteit als gelijkwaardig aan de Franse *Licentiat en droit* was erkend voor academische doeleinden, toelating tot de balie bij het Hof van Beroep van Parijs. Thieffry had ook de hiervoor gevraagde praktijkervaring opgedaan bij een reeds tot de balie toegelaten advocaat, en het *Certificat d'Aptitude à la Profession d'Avocat (CAPA)* behaald. Zijn aanvraag om toegelaten te worden als advocaat werd echter afgewezen met de motivering dat de aanvrager geen Frans diploma van Doctor of Licentiaat in de Rechten kon voorleggen. Door het Hof van Beroep werd aan het Hof van Justitie de vraag gesteld, of het vereisen van een Frans diploma een met het gemeenschapsrecht strijdige belemmering van de vrije vestiging vormde, zolang er op grond van artikel 57, lid 1 (thans, na wijziging, artikel 47, lid

---

(1214) Een zeer uitgebreid overzicht van de rechtspraak omtrent de erkenning van diploma's vindt men bij H. SCHNEIDER, *Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1995, 44-96. De meer recente arresten worden ook becommentarieerd door J.-G. HUGLO, "La reconnaissance mutuelle des diplômes et des titres universitaires dans la jurisprudence communautaire", *Gazette du Palais*, 22 juni 1995, 4-8 en J. PERTEK, "Une dynamique de la reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles et à des fins académiques: réalisations et nouvelles réflexions" in J. PERTEK, *o.c.*, 9-204 en *R.M.U.E.* 1996, 89-176. Ook Advocaat-generaal Van Gerven geeft een uitvoerig overzicht van de tot dan bestaande rechtspraak in zijn conclusie bij het arrest Vlassopoulou, zaak 340/89, cfr. *infra* punt 2.2. (p. 256 e.v.).

(1215) Zaak 71/76, *hoger geciteerd*, 768-771.

1) van het Verdrag nog geen erkenningsrichtlijn voor het bewuste diploma was uitgevaardigd. Thieffry voerde in deze zaak aan dat artikel 52 (thans, na wijziging, artikel 43) van het Verdrag een verplichting inhield, die verder ging dan louter gelijke behandeling met de eigen onderdanen. Het vereisen van een nationale kwalificatie, terwijl nochtans de gelijkwaardigheid van de buitenlandse kwalificatie met de binnenlandse was vastgesteld, was niet nodig om het door de nationale wetgeving beoogde doel te bereiken. Thieffry beriep zich met andere woorden op de evenredigheidsregel, waarvan hij meende dat die overtreden was<sup>1216</sup>. De Franse regering daarentegen had aangevoerd dat de gelijkwaardigheid die door een universiteit aan een diploma was toegekend, enkel academische gevolgen had, en dat men door die gelijkwaardigheid geen aanspraak kon maken op het wettelijk voor de toegang tot het beroep van advocaat vereiste Franse diploma.

280. Het Hof liet zich niet in met een onderzoek van de evenredigheid van de diplomaver-eiste<sup>1217</sup>, maar motiveerde zijn beslissing vanuit het verbod op verdoken discriminaties. Een onderscheid in de werking van de gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's voor academische en voor civiele doeleinden moet als een dergelijke verdoken discriminatie worden beschouwd; zeker wanneer zoals in het geval Thieffry de migrant reeds in het bezit van een diploma van de staat van vestiging is, dat normalerwijze toelating tot het beroep in kwestie geeft<sup>1218</sup>. Het Hof steunde zich op artikel 5 (thans artikel 10) van het Verdrag betreffende de gemeenschapstrouw<sup>1219</sup> om te stellen dat de daadwerkelijke uitoefening van het recht op vrije vestiging niet kan belemmerd worden enkel op grond van het feit dat er nog geen erkenningsrichtlijn voor het bewuste beroep is uitgevaardigd op grond van artikel 57, lid 1 EEG-Verdrag. Wat betreft het onderscheid tussen het civiel effect van de erkenning van de gelijkwaardigheid van een diploma, en de academische gelijkwaardigheid, komt het aan de nationale autoriteiten toe om te bepalen of academische erkenning toegekend door een universiteit eveneens voldoende bewijs kan vormen van een professionele kwalificatie. Het feit dat de nationale wetgeving zelf de erkenning van de gelijkwaardigheid alleen voor academische doeleinden regelt, rechtvaardigt op zichzelf niet de weigering om dergelijke gelijkwaardigheid als bewijs van professionele kwalificatie te beschouwen<sup>1220</sup>. Dit is zelfs meer zo wanneer, zoals

---

(1216) H. SCHNEIDER, *o.c.*, 49.

(1217) Hoewel de advocaat-generaal dat -in ondergeschikte orde weliswaar- wel had gedaan: Concluesies Advocaat-Generaal Mayras, zaak 77/76, *hoger geciteerd*, 795.

(1218) Zaak 71/76, *hoger geciteerd*, 779-780, beschikking.

(1219) Over het beginsel van de gemeenschapstrouw zie P.J.G. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *o.c.*, 65-68. KAPTEYN en VERLOREN VAN THEMAAT merken op dat de mogelijkheden van een rechtstreeks beroep op de positieve verplichtingen die in artikel 10 (ex-artikel 5) vervat liggen, weinig waarschijnlijk is, wegens de niet nauwkeurig bepaalde inhoud ervan. Evenzeer moeten zij echter vaststellen, dat blijkens constante rechtspraak van het Hof van Justitie n.a.v. prejudiciële vragen, de negatieve verplichting van de tweede alinea wel rechtstreekse werking bezit, op voorwaarde dat de inhoud van de verplichting door andere bepalingen van het Verdrag of van uitvoeringsmaatregelen of door de rechtspraak voldoende is geconcretiseerd. Zie ook: O. DUE, "Artikel 5 van het EEG-Verdrag. Een bepaling met een federaal karakter?", *SEW* 1992, 355-366.

(1220) Zaak 71/76, *hoger geciteerd*, r.o. 20-26.

*in casu*, die academische gelijkwaardigheid wordt aangevuld door een professioneel kwalificatiecertificaat verworven volgens het land van vestiging<sup>1221</sup>.

281. Ook in het arrest Patrick<sup>1222</sup> was de verhouding tussen academische en professionele erkenning aan de orde. Patrick was een Brit in het bezit van een Brits architectendiploma, die zijn beroep in Frankrijk wilde uitoefenen. Op dat ogenblik was in Frankrijk wel de titel van architect beschermd, maar de uitoefening van het beroep was niet gereguleerd<sup>1223</sup>. Zo kon dus om het even wie bouwen, zolang men erop lette, zichzelf geen architect te noemen<sup>1224</sup>. Voor houders van buitenlandse diploma's was daarentegen bepaald dat hen op grond van bilaterale verdragen met wederkerigheidsbepalingen en voorlegging van een certificaat equivalent aan het certificaat gevraagd van Franse architecten, zou worden toegestaan in Frankrijk het beroep van architect uit te oefenen. Er was geen bilateraal verdrag met het Verenigd Koninkrijk, maar wel was er in 1964 een ministerieel besluit uitgevaardigd waarbij het certificaat uitgevaardigd door de beroepsvereniging die aan Patrick zijn certificaat had toegekend, als gelijkwaardig met het Franse certificaat werd bestempeld. Desondanks werd aan Patrick de toestemming om zich in Frankrijk als architect te vestigen geweigerd, op grond van de overweging dat een dergelijke toelating in afwezigheid van een bilateraal verdrag uitzonderlijk bleef, en dat het Verdrag van Rome niet als een substituuut voor een dergelijk ontbrekend Verdrag kon worden beschouwd.

282. Het Hof oordeelde echter dat na afloop van de overgangperiode, artikel 52 (thans, na wijziging, artikel 43) de verplichting oplegt een precies resultaat -gelijke behandeling van alle EG-onderdanen bij vestiging- te bereiken, en dat de voltooiing hiervan vergemakkelijkt wordt, maar niet afhankelijk gemaakt, van een programma van progressieve maatregelen. Sinds het einde van de overgangperiode heeft artikel 52 EEG-Verdrag directe werking, zelfs in de afwezigheid van richtlijnen voorgeschreven door de artikelen 54, lid 2 en 57, lid 1 van het EEG-Verdrag. Gezien de directe werking van artikel 52 sinds het einde van de overgangperiode is het een Lid-Staat niet toegestaan erkenning van een diploma te weigeren wegens het ontbreken van een erkenningsrichtlijn, wanneer deze erkenning op grond van de eigen nationale bepalingen mogelijk is<sup>1225</sup>.

---

(1221) E. LANGEDER, "Die Freizügigkeit 'akademischer Berufe' nach der 'Hochschuldiplomrichtlinie' der EG" in R. STRASSER (ed.), *Beiträge zum Universitätsrecht*, Wenen, Manz, 1993, 7.

(1222) H.v.J. 28 juni 1977, *R.H.Patrick t. Ministerie voor Culturele Aangelegenheden*, zaak 211/77, *Jur* 1977, 1199.

(1223) R. WASILEWSKI, "Konsequenzen des EG-Binnenmarktes für Freien Berufe in der Bundesrepublik Deutschland" in R. ERTEL, H.-J. HEINEMANN (eds.), *Die Liberalisierung ausgewählter Dienstleistungen im Europäischen Binnenmarkt*, Hannover, 1989, 336.

(1224) H. SCHNEIDER, *o.c.*, 50.

(1225) Zie in het algemeen over deze arresten: B. DAUWE, Commentaar bij de arresten Thieffry en Patrick, *SEW* 1978, 221-230.

283. In de recente zaak *Angonese* werd bevestigd dat, zelfs voor private werkgevers, het vereisen van één welbepaald diploma, dat slechts in één bepaalde Lid-Staat kan worden behaald, zonder de mogelijkheid te bieden om het bezit van de door het diploma geattesteerde kennis op een andere wijze aan te tonen, niet toegelaten is.<sup>1226</sup> *Angonese* was een Italiaans onderdaan uit de provincie Bolzano, met als moedertaal Duits. Hij had gedurende vier jaar in Oostenrijk gestudeerd. Terug thuis werd hij niet toegelaten tot een vergelijkend examen bij de *Cassa di Risparmio di Bolzano*, omdat hij niet in het bezit was van het tweetaligheidsattest Italiaans/Duits (het zogenaamde *patentino*), dat vereist was voor deelneming aan het vergelijkend examen. Dit *patentino* was een attest dat door een overheidsdienst van de provincie Bolzano wordt uitgereikt na een examen dat enkel in die provincie wordt georganiseerd. De inwoners van Bolzano hebben de gewoonte, met het oog op het zoeken naar werk, voor alle zekerheid dat attest te behalen. Het behalen van het tweetaligheidsattest was door de *Cassa di Risparmio* opgelegd op grond van een nationale collectieve overeenkomst voor spaarkassen uit 1994, waarin bepaald werd dat de instelling de aanwervingscriteria kan vaststellen, en geval per geval de voorwaarden en modaliteiten van de intern vergelijkende onderzoeken mag vastleggen. *Angonese* betwistte niet dat de *Cassa di Risparmio* tweetaligheid mocht vereisen van het aan te werven personeel, maar wel dat die tweetaligheid enkel door middel van het bewuste attest zou kunnen worden bewezen. Hij achtte deze voorwaarde strijdig met artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) van het Verdrag, omdat *de facto* enkel inwoners van de Italiaanse provincie Bolzano aan die voorwaarde konden voldoen. De examens worden immers ieder jaar slechts enkele malen afgenomen, en tussen het mondelinge en het schriftelijke gedeelte van het examen voor het attest moeten minstens dertig dagen verstrijken. Aangezien echter de aanvraag tot deelneming aan het vergelijkend onderzoek bij de spaarkas minder dan twee maanden na de aankondiging ervan moest zijn ingediend, was er ook geen mogelijkheid om dit attest met het oog op dit onderzoek te behalen. Het Hof oordeelde in deze dat het in artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) van het Verdrag geformuleerde discriminatieverbod ook van toepassing is op particulieren. De in dit artikel geformuleerde fundamentele vrijheid vormt een specifieke toepassing van het in artikel 6 (thans, na wijziging, artikel 12) EG-Verdrag vervatte algemene discriminatieverbod, dat tot doel heeft een niet-discriminerende behandeling op de arbeidsmarkt te verzekeren<sup>1227</sup>. Het in artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) geformuleerde niet-discriminatiebeginsel is in algemene bewoordingen gesteld, en niet in het bijzonder tot de Lid-Staten gericht. Maar zelfs wanneer sommige bepalingen van het Verdrag formeel tot de Lid-Staten zijn gericht, dan verhindert dit nog niet dat daardoor rechten kunnen worden toegekend aan particulieren die bij de nakoming van de aldus omschreven verplichtingen belang hebben<sup>1228</sup>. Voor wat een bepaling van het Verdrag met dwingend karakter betreft, is het verbod van discriminatie volgens het Hof daarom ook van toepassing op

---

(1226) H.v.J. 6 juli 2000, *Angonese t. Cassa di Risparmio di Bolzano*, zaak C-281/98, *Jur.* 2000, n.n.g.

(1227) Zaak C-281/98, *hoger geciteerd*, r.o. 35.

(1228) H.v.J. 8 april 1976, *Defrenne*, zaak 43/75, *Jur.* 1976, 455, r.o. 31.

alle overeenkomsten die de arbeid in loondienst collectief regelen, maar ook op de overeenkomsten tussen particulieren<sup>1229</sup>.

284. Het Hof stelde vast dat iemand die niet in de Italiaanse provincie Bolzano woonde, zeer weinig mogelijkheden had om het gevraagde attest te behalen en moeilijk tot zelfs onmogelijk de bewuste betrekking zou kunnen bekomen. De meeste inwoners van Bolzano bezitten de Italiaanse nationaliteit, en daardoor benadeelt de verplichting het gevraagde attest te behalen volgens het Hof de onderdanen van andere Lid-Staten. Het feit dat ook de niet in Bolzano woonachtige Italianen door deze maatregel benadeeld worden, doet daaraan geen afbreuk. Om discriminerend te zijn in de zin van het Verdrag is het immers niet noodzakelijk dat een bepaalde maatregel alle werknemers van het eigen land begunstigt, of dat enkel werknemers die onderdaan zijn van een andere Lid-Staat worden benadeeld, en niet de eigen werknemers<sup>1230</sup>. Een voorwaarde zoals *in casu*, die het recht om te solliciteren afhankelijk stelt van het bezit van één welbepaald taaldiploma, dat slechts in één enkele provincie van één Lid-Staat kan worden behaald, en de overlegging van enig ander gelijkwaardig bewijsmiddel verbiedt, kan slechts gerechtvaardigd zijn indien ze berust op overwegingen die niets vandoen hebben met de nationaliteit van de betrokkenen, en evenredig zijn aan het nagestreefde doel. Het Hof had in de zaak *Groener* reeds geoordeeld dat het niet-discriminatiebeginsel zich ertegen verzet dat de betrokken talenkennis op het nationale grondgebied moet zijn verworven<sup>1231</sup>. De onmogelijkheid om deze kennis met enig ander middel, en met name met in de andere Lid-Staten behaalde kwalificaties te bewijzen, moet als onevenredig aan het – op zichzelf legitieme – nagestreefde doel, namelijk het verzekeren van de voor de betrekking noodzakelijke taalkennis, worden beschouwd<sup>1232</sup>. Hoewel het in dit arrest niet met zoveel woorden wordt gezegd, wordt toch de principiële mogelijkheid aanvaard dat het feit dat men in een andere Lid-Staat heeft gestudeerd in beginsel een voldoende aanknopingspunt kan vormen om het gemeenschapsrecht op een situatie van toepassing te maken<sup>1233</sup>. Het is de studiemobiliteit zelf, die als voldoende aanknopingspunt wordt beschouwd, niet het in een andere Lid-Staat behaalde diploma. In tegenstelling tot *Kraus*<sup>1234</sup> en *Fernández de Bobadilla*<sup>1235</sup>, voor wie vast was komen te staan dat zij aan het feit dat ze in het buitenland hadden gestudeerd, het recht ontleenden zich ten opzichte van hun eigen Lid-Staat op de communautairrechtelijke gegarandeerde erkenning van hun diploma te beroepen, had Angonese wel cursussen gevolgd aan een universiteit in een andere

---

(1229) Zaak 43/75, *hoger geciteerd*, r.o. 39; zaak C-281/98, *hoger geciteerd*, r.o. 34.

(1230) Zaak C-281/98, *hoger geciteerd*, r.o. 41.

(1231) H.v.J., 28 november 1989, *Groener*, zaak C-379/87, *Jur.* 1989, 3967, r.o. 23; zie ook *infra*, hoofdstuk 7, punt 5 (p. 340 e.v.).

(1232) Zaak C-281/98, *hoger geciteerd*, r.o. 44.

(1233) Kritiek op de weinig overtuigende band met het gemeenschapsrecht door R. LANE en N.N. SHUIBHNE, commentaar bij zaak C-181/98, *C.M.L.Rev.* 2000, 1241-1243.

(1234) H.v.J. 13 maart 1993 *Kraus t. Land Baden-Württemberg*, C-19/92, *Jur.* 1992, I-1689, *cfr. infra*, punt 2.3.

(1235) H.v.J. 8 juli 1999, *Fernández de Bobadilla*, zaak C-234/97, n.n.g., r.o. 34-35, *cfr. infra*, punt 2.2.

Lid-Staat, maar er geen diploma behaald. Italië en de *Cassa di Risparmio* hadden aangevoerd dat het loutere feit dat men in een andere Lid-Staat een periode heeft gestudeerd, zonder een diploma te behalen, niet kon volstaan om het gemeenschapsrecht in te roepen tegen de eigen Lid-Staat. De Commissie gaf toe dat de aan het oordeel van het Hof voorgelegde situatie verschilde van die in Kraus, en dat het aanvaarden van de toepasselijkheid van gemeenschapsrecht een nieuwe stap in de ontwikkeling van de jurisprudentie van het Hof zou betekenen, maar aanzag de uitoefening van het recht om in een andere Lid-Staat een beroepsopleiding te volgen wél als een mogelijke aanknopingsfactor aan het gemeenschapsrecht voor een voor de rest volledig interne situatie<sup>1236</sup>. De agent van de Commissie leidde uit de duur van de buitenlandse studies (vier jaar) en het interval tussen de terugkeer van Angonese en de sollicitatie (dat zeer kort was) af dat het beroep op het gemeenschapsrecht in deze niet problematisch was. Minstens even belangrijk is dit arrest echter omdat het niet-discriminatiebeginsel erdoor van toepassing wordt verklaard op de private arbeidsverhoudingen.<sup>1237</sup> *In casu* is ook een private werkgever verplicht een sollicitant de mogelijkheid te bieden om de aanwezigheid van bepaalde kennis of vaardigheden, ten bewijze waarvan de overlegging van een nationaal diploma wordt gevraagd, ook op een andere wijze, bijvoorbeeld door middel van een in een andere Lid-Staat behaalde kwalificatie, te bewijzen.

## 2.2. RICHTSNOEREN VOOR DE BEOORDELING VAN DE EQUIVALENTIE

285. Een zeer belangrijke principebeslissing betreffende de erkenning van diploma's die in een andere Lid-Staat werden behaald, werd geveld in de zaak Heylens<sup>1238</sup>. De Belg Heylens, die in het bezit was van een diploma van voetbaltrainer uitgereikt door de Heizelschool van de Koninklijke Belgische Voetbalbond, was voor het seizoen 1984-85 aangenomen door de voetbalclub van de Noord-Franse stad Rijsel. In Frankrijk dienen voetbaltrainers in het bezit te zijn van een Frans diploma van voetbaltrainer, of van een in het buitenland behaald diploma dat als gelijkwaardig met het Franse diploma is erkend. De aanvraag van Heylens tot gelijkwaardigverklaring van zijn 'Heizeldiploma' werd geweigerd door de bevoegde autoriteit. In zijn motivering verwees deze laatste enkel naar het negatief advies van een speciaal comité, een advies dat zelf geen enkele motivering bevatte. De grond van het geschil voor het Hof van Justitie betrof eigenlijk het gebrek aan motivering van deze beslissing en de onmogelijkheid ertegen in beroep te gaan. Dit belette het Hof echter niet enkele overwegingen te

---

(1236) Zaak C-181/98, *hoger geciteerd*, Conclusie Advocaat-generaal Fenelly, r.o. 3. en 8-10. Zie ook R. LANE en N.N. SHUIBHNE, *o.c.*, 1246-1247 die op grond van dit feit betwijfelen of Angonese ooit positieve gevolgen van de uitspraak in zijn voordeel zal ondervinden.

(1237) Zie ook commentaar door J. STUYCK, *C.M.L.Rev.* 2000, 367-400.

(1238) H.v.J. 15 augustus 1987, *UNECTEF v. Heylens*, zaak 222/86, *Jur.* 1987, 4099-4119. Meer over het arrest Heylens in *C.M.L. Rev.* 1989, 901-914 en *J.D.I.* 1988, 517-518; Zie tevens J. LASLETT, "The mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in the European Community", *L.I.E.I.* 1990, 23-24; C.W.A. TIMMERMANS, commentaar bij zaak 222/86, *SEW* 1989, 226.



formuleren die voor de door ons beschouwde problematiek zeer interessant zijn. Het Hof stelde als uitgangspunt dat het recht op vrij verkeer een fundamenteel gemeenschapsrecht is. Het feit dat voor bepaalde beroepen nog geen harmoniserende richtlijnen zijn genomen met het oog op de onderlinge erkenning van de nodige diploma's, betekent niet dat de Lid-Staten het voordeel van de erkenning van een diploma zomaar mogen weigeren<sup>1239</sup>. Artikel 5 (thans artikel 10) van het Verdrag brengt immers met zich mee dat de Lid-Staten, wanneer er mechanismen zijn die de erkenning van in het buitenland behaalde diploma's volgens het interne recht mogelijk maken, deze voorzieningen moeten gebruiken om de diploma's van andere Lid-Staten te erkennen. Het Hof stelt dat de procedure voor erkenning de nationale autoriteiten in staat moet stellen zich op een objectieve basis ervan te vergewissen, dat het buitenlands diploma vaststelt dat zijn houder de kennis en de kwalificaties bezit die, wanneer ze niet identiek zijn, ten minste equivalent zijn aan wat door het nationaal diploma wordt vastgesteld. De beoordeling van de equivalentie van het diploma moet uitsluitend gebeuren in het licht van het kennisniveau en de kwalificaties die de houder vermoed kan worden te bezitten in het licht van dat diploma, de aard en de duur van de studie en de opleiding, waarvan het diploma bewijst dat hij ze heeft gevolgd<sup>1240</sup>.

286. De Commissie concludeerde uit dit arrest dat de verdragsartikelen betreffende het vrij personenverkeer aldus dienen te worden geïnterpreteerd, dat ze de Lid-Staten verplichten rekening te houden met de kwalificaties die door de aanvrager werden verworven in zijn Lid-Staat van oorsprong. Wanneer er in de ontvangende Lid-Staat nog geen erkenningsprocedure bestaat, zo meende de Commissie, is deze verplicht een dergelijke procedure in te stellen. Verder stelde de Commissie dat van de aanvrager die in zijn eigen land reeds een beroepskwalificatie heeft verworven, verlangen dat hij nog eens hetzelfde 'eindexamen' aflegt als de eigen onderdanen, strijdig is met deze artikelen<sup>1241</sup>. In het arrest Heylens werd echter -niettegenstaande het standpunt van de Commissie- nog niet met zoveel woorden gesteld dat, waar door het interne recht niet in mechanismen voor erkenning van buitenlandse diploma's wordt voorzien, de Lid-Staat door het gemeenschapsrecht verplicht wordt ze in te stellen<sup>1242</sup>.

287. Dit gebeurde echter wel in de arresten Vlassopoulou<sup>1243</sup> en Aguirre Borell<sup>1244</sup>. Het arrest Vlassopoulou werd door het voltallige Hof gewezen, wat wijst op het belang dat aan deze

---

(1239) Zaak 222/86, *hoger geciteerd*, 4116, r.o. 11.

(1240) Zaak 222/86, *hoger geciteerd*, 4116, r.o.12 en 13.

(1241) X, "Le Premier Système Général de Reconnaissance Mutuelle des Diplômes d'Enseignement Supérieur", *Gazette du Palais*, 9/10 november 1990, 9.

(1242) Zie ook M.A. FIERSTRA, commentaar bij Vlassopoulou, zaak 340/89, *SEW* 1992, 645. Fierstra meent eveneens dat een rechtstreeks werkend recht op een erkenningsprocedure uit het arrest afleiden een te extensieve interpretatie van het arrest vraagt. Vgl. X, commentaar bij het arrest Heylens, *J.D.I.* 1988, 517 en A. CARNELUTTI, "L'Europe des professions libérales: la reconnaissance mutuelle des diplômes de l'enseignement supérieur", *R.M.U.E.* 1991, 23-46.

(1243) H.v.J. 7 mei 1991, *Vlassopoulou t. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, zaak 340/89, *Jur.* 1991, I-2357. Zie voor commentaar T. STEIN, *C.M.L. Rev.* 1992, 625-636.

zaak werd gehecht. Het betrof hier een Griekse advocate ingeschreven aan de balie van Athene, die het *Land Baden-Württemberg* de toelating had gevraagd om er het beroep van advocaat uit te oefenen. Haar verzoek werd geweigerd, omdat zij de vereiste professionele kwalificaties, *in casu* een bewijs van rechtenstudies aan een Duitse universiteit vervolledigd met de twee staatsexamens, niet bezat. Het Hof stelde in zijn arrest dat artikel 52 (thans, na wijziging, artikel 43) Verdrag betreffende de vrijheid van vestiging de bevoegde autoriteiten van de ontvangende Lid-Staat verplicht rekening te houden met de diploma's en de ervaring die door de aanvrager in de Lid-Staat van herkomst werden verworven<sup>1245</sup>. Met dit doel moet de ontvangende Lid-Staat nagaan of de behaalde kwalificaties corresponderen met wat zij vereist. Is de overeenkomst slechts gedeeltelijk, dan kan de Lid-Staat eisen dat de aanvrager bewijst dat hij de ontbrekende kennis heeft verworven. Is de overeenkomst geheel, dan moet de Lid-Staat in kwestie de erkenning toekennen<sup>1246</sup>. Over de verhouding tot de algemene erkenningsrichtlijn, die op het ogenblik van het arrest reeds goedgekeurd, maar nog niet van kracht was, herhaalde het Hof dat de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging op het einde van de overgangperiode een nauwkeurig omschreven resultaatsverplichting inhield. De nakoming hiervan moet worden vergemakkelijkt, niet geconditioneerd, door de gelijktijdige invoering van een programma van maatregelen. *In casu* betekende dit dat, wanneer erkenning van een diploma wordt gevraagd met het oog op vestiging in andere Lid-Staat, artikel 5 (thans artikel 10) van het Verdrag de ontvangende Lid-Staat ertoe verplicht, als het ware vak per vak de kennis verworven in de opleiding in het land van oorsprong te vergelijken met de vereiste kennis, met het oog op het vaststellen van een eventueel 'deficit'. Een dergelijke appreciatie moet objectief gebeuren op grond van het niveau van kennis en van gevolgde cursus dat door het diploma wordt vastgesteld, en niet op de subjectieve appreciatie van de kwaliteit van de verleende opleiding. De beoordeling van de kennis en kwalificaties moet gebeuren volgens een procedure die voldoet aan de communautairrechtelijke voorwaarden die een doeltreffende bescherming waarborgen van de fundamentele rechten die het Verdrag aan de gemeenschapsburgers toekent<sup>1247</sup>.

288. Fierstra merkt op dat het arrest Vlassopoulou in het verlengde ligt van de uitspraak in de zaak *Factortame I*:<sup>1248</sup> in verband met de vraag naar effectiviteit van de verdragsbepalingen moet een communautairrechtelijke aanspraak op de beschikbaarheid van een bepaalde voorziening binnen een bestaande rechtsingang bij de nationale rechter worden aangenomen, zelfs

---

(1244) H.v.J. 7 mei 1992, zaak C-104/91, *Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, Ministerio Fiscal t. J.L. Aguirre Borrell, S.K. Newman, S. Aguirre Gil de Biedma*, Jur. 1992, I-3003.

(1245) Zaak 340/89, *hoger geciteerd*, I-2384, r.o. 16.

(1246) Zaak 340/89, *hoger geciteerd*, I-2384, r.o. 19.

(1247) Zaak 340/89, *hoger geciteerd*, I-2385, r.o. 22.

(1248) H.v.J. 19 juni 1990, *The Queen t. State Secretary of Transport: ex parte Factortame*, zaak C-213/89, Jur. 1990, I-2433; Zie ook noot R.H. LAUWAARS, "Jurisprudentie. Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen - 19 juni 1990, zaak C-213/89, *The Queen vs Secretary of State for transport, ex parte Factor - tame and others*", *SEW* 1991, 474-480.

indien het nationale recht deze mogelijkheid niet zou kennen<sup>1249</sup>. Door het arrest Vlassopoulou krijgt elke gemeenschapsonderdaan inderdaad het recht de gelijkwaardigheid van zijn diploma erkend te zien, onafhankelijk van het bestaan, in de nationale rechtsorde, van dergelijke mogelijkheden. Op het ogenblik dat Vlassopoulou haar aanvraag indiende, kende het Duitse recht geen erkenningsprocedure voor buitenlandse juridische diploma's<sup>1250</sup>. In zijn conclusie had advocaat-generaal Van Gerven bepleit dat regelingen die grensoverschrijdende vestiging bemoeilijken in strijd zijn met het gemeenschapsrecht als hiervoor geen objectieve rechtvaardigingsgrond kan worden aangetoond, ook als er geen sprake is van een aanwijsbare discriminatie<sup>1251</sup>. Deze redenering was inderdaad aanvaard door het Hof met betrekking tot de toepassing van de vrije dienstverlening<sup>1252</sup> en het vrij verkeer van goederen<sup>1253</sup>, waarvoor wederzijdse erkenning de regel is, terwijl beperkingen op het vrij verkeer enkel toegelaten zijn wanneer ze noodzakelijk zijn om dwingende vereisten te verzekeren. De uitspraak in Vlassopoulou is echter nog niet zo ver gegaan: de regeling van de toegang tot een beroep wordt in het arrest niet aan communautairrechtelijke voorwaarden onderworpen. Het blijft de Lid-Staten vrij de toegang tot een bepaald beroep te regelen, op voorwaarde dat dit op niet-discriminerende wijze gebeurt<sup>1254</sup>. Anderzijds gaat de uitspraak in Vlassopoulou wel verder dan louter gelijkbehandeling met nationale onderdanen<sup>1255</sup>, omdat, behalve met de nationale kwalificatie, ook rekening gehouden moet worden met diploma's, certificaten en andere titels die de betrokkene met het oog op beroepsuitoefening in een andere Lid-Staat heeft verworven<sup>1256</sup>.

289. De uitspraak in de zaak Aguirre Borell bevestigde en vervolledigde het Hof de in de arresten Heylens en Vlassopoulou ontwikkelde 'erkenningsleer'<sup>1257</sup>. In het kader van een strafzaak wegens de onbevoegde uitoefening van het beroep van immobiliënmakelaar, werd aan het Hof uitleg gevraagd over de artikelen 52 (thans, na wijziging, artikel 43) en 57 (thans, na wijziging, artikel 47) van het EG-Verdrag en over richtlijn 67/43/EEG<sup>1258</sup>. De bewuste perso-

---

(1249) M.A. FIERSTRA, *o.c.*, 645.

(1250) J.-G. HUGLO, *o.c.*, 4.

(1251) Zaak C-340/89, *hoger geciteerd*, conclusie van Advocaat-generaal Van Gerven, I-2371.

(1252) H.v.J. 17 december 1981, *Strafprocedure t. John Webb*, zaak 279/80, *Jur.* 1981, 3305, r.o. 18 en 20.

(1253) H.v.J. 17 december 1981, *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten*, zaak 272/80, *Jur.* 1981, 3277, r.o. 13 tot 15; Deze redenering werd bevestigd in H.v.J. 11 mei 1989, *Würmser*, zaak 25/88, *Jur.* 1989, 1105.

(1254) M.A. FIERSTRA, *o.c.*, 644, voetnoot 12.

(1255) G. MARENCO, "La notion de restriction aux libertés d'établissement et de prestation de services dans la jurisprudence de la Cour", *Gazette européenne du Palais*, N° 6, 3-5 mai 1992, 4; J.-G. HUGLO, "La notion de restriction aux libertés d'établissement et de prestation de services, chronique", *R.T.D.E.* 1992, 687.

(1256) Zaak C-340/89, *hoger geciteerd*, I-2384, r.o. 16.

(1257) H. SCHNEIDER, *o.c.*, 71.

(1258) Richtlijn 67/43/EEG van de Raad van 12 januari 1967 over de verwezenlijking van de vrije vestiging en de vrije dienstverlening voor zelfstandige activiteiten op het domein 1. Van de immobiliënegenschappen, *PB. L.* 1976, 10/140.

nen hadden in Spanje, zonder de aldaar vereiste driejarige opleiding afgesloten met een staats-examen, het beroep van immobiliënmakelaar uitgeoefend op grond van hun Britse kwalificatie. De vraag die hierbij rees was of de bepalingen betreffende de vrijheid van vestiging een persoon met buitenlandse kwalificatie die evenwel in de vestigingsstaat niet erkend was, beschermde tegen een strafprocedure wegens onbevoegde beroepsuitoefening. De verwijzende rechter vroeg zich ook af of de vestigings-Lid-Staat bij afwezigheid van een erkenningsrichtlijn de migrant nog aan een test mocht onderwerpen.

290. Het Hof ging eerst op de laatste vraag in, en onder verwijzing naar zijn vorige uitspraken in de zaken Heylens<sup>1259</sup> en Vlassopoulou<sup>1260</sup> herhaalde het zijn stelling dat, zolang er geen harmonisering van de toegangsvoorwaarden tot een bepaald beroep is, een Lid-Staat de voorlegging van een getuigschrift mag verlangen, waarbij de aanwezigheid van bepaalde kennis en vaardigheden wordt geattesteerd. Het Hof bevestigde echter tevens de reeds in Vlassopoulou opgelegde verplichting het diploma van de herkomst-Lid-Staat en de daarin gestaafe kennis met de volgens nationaal recht vereiste kennis en vaardigheden te vergelijken<sup>1261</sup>. Het Hof preciseert ook verder de kwaliteitsvoorwaarden voor de vergelijkingsprocedure<sup>1262</sup>. Deze dient dusdanig te zijn dat de door het Verdrag gewaarborgde rechten van de migrant verzekerd zijn. Daarom moet een beslissing gemotiveerd worden, en moet ze het voorwerp kunnen vormen van hoger beroep. Voldoet een Lid-Staat aan de hoger vermelde voorwaarden, dan beletten artikel 52 (thans, na wijziging, artikel 43) en 57 (thans, na wijziging, artikel 47) EG-Verdrag niet dat een strafprocedure kan ingesteld worden tegen wie zonder erkenning van zijn kwalificatie een gereguleerd beroep uitoefent in een andere Lid-Staat.

291. In de zaak Fernández de Bobadilla<sup>1263</sup> bepaalde het Hof dat de afwezigheid van een officiële erkenninginstantie die het vooropgestelde onderzoek naar de vereiste kennis en bekwaamheden kan doen, geen excuus kan vormen voor het niet in aanmerking nemen van in een andere Lid-Staat verworven kennis en vaardigheden. Teresa Fernández de Bobadilla was een Spaans onderdaan, die na een *Bachelor* in kunstgeschiedenis te hebben behaald aan de Universiteit van Boston in de Verenigde Staten, met de hulp van een beurs van het Prado-museum in Madrid een postgraduate opleiding in restauratietechnieken had gevolgd in het Verenigd Koninkrijk, waarvoor ze in 1989 de graad van *Master* ontving. Na het behalen van deze titel had mevrouw Fernández de Bobadilla gedurende drie jaar als restaurateur van kunstwerken voor het Prado gewerkt, met een tijdelijk contract. Het Prado is een autonoom administratief orgaan dat rechtstreeks onder de Minister van Cultuur ressorteert, met rechtspersoon-

---

(1259) Zaak 22/86, *hoger geciteerd*.

(1260) Zaak C-340/89, *hoger geciteerd*.

(1261) Zaak C-104/91, *hoger geciteerd*, I-3028, r.o.11. Zie ook de commentaar van M.-H. BOUTARD LABARDE, *J.D.I.* 1993, 425.

(1262) H. SCHNEIDER, *o.c.*, 72.

(1263) H.v.J. 8 juli 1999, *Fernández de Bobadilla*, zaak C-234/97, n.n.g., r.o. 34-35.

lijkheid en handelingsbekwaamheid<sup>1264</sup>. Volgens de Collectieve Arbeidsovereenkomst waarbij het Prado aangesloten was werd de functie van restaurateur voorbehouden aan personen die een kwalificatie bezaten van het departement restauratie van de faculteit voor Schone Kunsten, specialisatie restauratie of van de School voor Toegepaste Kunsten voor de restauratie van kunstwerken, of enige buitenlandse kwalificatie die door het bevoegd orgaan officieel was erkend. Toen mevrouw Fernández de Bobadilla de erkenning van haar diploma aanvroeg, meldde het bewuste departement van het ministerie van onderwijs haar dat ze, om deze erkenning te krijgen, door middel van examens in twee gedeelten, haar kennis zou moeten bewijzen van 24 vakken waarvan de lijst was bijgevoegd. Op het ogenblik van de procedure voor het Hof hadden de examens nog steeds niet plaats gevonden. Ondertussen kwam mevrouw Fernández de Bobadilla volgens het Prado niet in aanmerking voor een vergelijkend examen voor een permanente betrekking die was vrijgekomen, omdat ze niet voldeed aan de (diploma)vereisten uit de Collectieve Arbeidsovereenkomst. Omdat ze oordeelde dat haar afwijzing strijdig was met onder meer de bepalingen betreffende het vrij werknemersverkeer, vocht Fernández de Bobadilla deze beslissing aan voor de rechtbank, die het probleem aan het Hof voorlegde bij wijze van prejudiciële vraag. Een belangrijk onderdeel van de procesvoering betrof de vraag of het beroep restaurateur zoals het bij het Prado werd uitgeoefend een 'gereguleerd beroep' was, waarop de eerste algemene erkenningsrichtlijn van toepassing was<sup>1265</sup>. Het Hof deed hierover zelf geen uitspraak, maar gaf aanwijzingen aan de nationale rechter over de aspecten die deze in zijn oordeel hierover moest betrekken. Het Hof bepaalde verder dat het krachtens het gemeenschapsrecht in principe niet verboden is dat een openbaar orgaan in een Lid-Staat de toegang tot een bepaald ambt voorbehoudt aan personen die over een titel beschikken van een onderwijsinstelling van die Lid-Staat of van een titel die door de bevoegde autoriteiten van voornoemde Lid-Staat is gehomologeerd. Ten aanzien van het in een andere Lid-Staat afgegeven diploma dient de homologatieprocedure evenwel in overeenstemming te zijn met de vereisten van het gemeenschapsrecht, zoals die onder meer in het arrest Vlassopoulou waren gepreciseerd<sup>1266</sup>.

292. Wanneer er in de Lid-Staat van ontvangst op nationaal vlak geen algemene homologatieprocedure bestaat, of wanneer deze niet in overeenstemming is met de gemeenschapsrechtelijke voorwaarden dient het overheidsorgaan dat een post wil bezetten, zelf te onderzoeken of het diploma dat een kandidaat in een andere Lid-Staat heeft behaald, in voorkomend geval tezamen met praktische ervaring, gelijkwaardig is aan de vereiste titel. Deze vereiste is des te dwingender wanneer het betrokken overheidsorgaan, zoals *in casu*, de kandidaat een beurs heeft verleend om haar studies in een andere Lid-Staat voort te zetten en haar reeds tijdelijk op de te bezetten post heeft tewerkgesteld. In een dergelijk geval bevindt het overheidsorgaan

---

(1264) Zaak C-234/97, *hoger geciteerd*, r.o. 4 en 5.

(1265) Zie *infra*, punt 4.2. (p. 404 e.v.).

(1266) Zaak C-234/97, *hoger geciteerd*, r.o. 28-29.

zich immers in een ideale positie om de werkelijke bekwaamheden van de sollicitant te vergelijken met die van de houders van het nationale diploma, zoals het Prado zich in de ideale situatie bevond om te oordelen of Fernández de Bobadilla de bekwaamheid had om een functie van restaurateur van kunstvoorwerpen uit te oefenen<sup>1267</sup>. Het Hof oordeelt met andere woorden dat in alle gevallen de verworven kennis en ervaring van een kandidaat-beroepsbeoefenaar moet worden beoordeeld. Indien de nationale wetgeving niet in een erkenningsorgaan voorziet, dan dient er een dergelijk orgaan te worden opgericht, maar het (nog) niet bestaan van een dergelijk orgaan vormt geen excuus om een erkenning nog niet te verlenen: wie in staat is om over de geschiktheid van de kandidaat te oordelen, moet dat in voorkomend geval doen. Administratieve moeilijkheden kunnen in geen geval op zich het niet verlenen van de erkenning rechtvaardigen. Samengevat is het zo dat wanneer de diplomaver-eisten een onderdeel vormen van arbeidsovereenkomstbepalingen die de strikte context van de werkgeversinstelling overstijgen, het gaat om een gereguleerd beroep waarbij men aanspraak kan maken op erkenning krachtens de algemene erkenningsrichtlijn. Wanneer de voorwaarden inzake beloning zijn opgenomen in een arbeidsovereenkomst die niet de strikte context van de werkgeversinstelling overstijgt, is de erkenningsrichtlijn niet van toepassing, maar dan is het wel de instelling op het niveau waarvan de voorwaarde is opgelegd, die over de gelijkwaardigheid van het diploma kan oordelen<sup>1268</sup>.

### 2.3. COMMUNAUTAIRRECHTELIJKE VOORWAARDEN BIJ NATIONALE REGELINGEN

293. Hoewel het principe dat een Lid-Staat voorwaarden mag stellen om zich te vergewissen dat een kandidaat-beroepsuitoefenaar over de vereiste bekwaamheden beschikt, niet ter discussie staat, werd ook door het Hof van Justitie gepreciseerd dat niet om het even welke toelatingsvoorwaarde gerechtvaardigd was. In de zaak Kraus bepaalde het Hof dat de toelatingsvereisten tot een bepaald beroep aan een aantal communautairrechtelijke voorwaarden moesten voldoen. Kraus was een Duits jurist die aan de universiteit van Edinburgh een diploma van *Master of laws* behaald had. Een uit 1939 daterende wet<sup>1269</sup> bepaalde dat door Duitse universiteiten verleende academische titels door Duitsers zowel als door buitenlanders, op het grondgebied van de Bondsrepubliek mochten worden gevoerd. Duitsers die een academische titel van een buitenlandse universiteit hebben behaald, moeten voor het voeren daarvan echter

---

(1267) Zaak C-234/97, *hoger geciteerd*, r.o. 34-35.

(1268) Zie verder ook H.v.J. 22 maart 1994, *Commissie t. Spanje*, zaak C-375/92, *Jur.* 1994, I-923 waarin het Hof nogmaals bevestigde dat een Lid-Staat dient te voorzien in een erkenningsinstantie die over de gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's aan de nationaal vereiste kwalificaties kan oordelen. Zie ook nog de toeristengidszaken, namelijk H.v.J. 26 februari 1991, *Commissie t. Frankrijk*, zaak C-154/89, *Jur.* 1991, I-659; H.v.J. 26 februari 1991, *Commissie t. Italië*, zaak C-180/89, *Jur.* 1991, I-709; H.v.J. 26 februari 1991, *Commissie t. Griekenland*, zaak C-198/89, *Jur.* 1991, I-727.

(1269) Gesetz über die Führung akademischer Grade van 7 juni 1939, *RBGBl.* 985.

een vergunning aanvragen bij het bevoegde ministerie van de betrokken deelstaat. Voor door Franse of Nederlandse universiteiten verleende titels bestond een algemene regeling waarbij vergunning voor het voeren van dergelijke titels werd verleend. Voor het voeren van in het Verenigd Koninkrijk behaalde titels bestond echter geen algemene regeling, wat betekende dat Kraus voor het voeren van zijn *master*-titel verplicht was een vergunning aan te vragen. Zelf meende Kraus dat deze vereiste een vergunning aan te vragen -wat de invulling van een bepaald formulier, toevoeging van een aantal stukken en in Baden-Württemberg, waar Kraus woonde, betaling van een administratiekost van 130 DM inhield- een beperking van het vrij personenverkeer vormde. Het verbieden een bepaalde in een andere Lid-Staat behaalde titel te voeren zonder voorafgaande administratieve vergunning, was volgens Kraus strijdig met artikelen 48 (thans, na wijziging, artikel 39) en 52 (thans, na wijziging, artikel 43) van het Verdrag<sup>1270</sup>. Het Hof gaf aan dat zuiver interne situaties -het ging om een Duitser in Duitsland- niet gedekt worden door de verdragsbepalingen inzake het vrij personenverkeer, maar bevestigde tevens dat wanneer onderdanen van een Lid-Staat gebruik hebben gemaakt van de door de verdragsbepalingen geboden mogelijkheden om in een andere Lid-Staat een beroepskwalificatie te behalen, zich ten opzichte van hun herkomststaat in een overeenkomstige positie bevinden als alle andere personen die door het Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden genieten<sup>1271</sup>. Het Hof stelde vervolgens vast dat het voeren van een in het buitenland behaalde, *in casu* post-graduate, academische titel geen noodzakelijke voorwaarde voor toegang tot een al dan niet zelfstandig beroep vormde, maar toch een zeker voordeel betekende zowel voor de toegang tot een dergelijk beroep als voor een carrière daarin. Dit brengt met zich mee dat de vraag naar de mogelijkheid tot het voeren van een dergelijke titel tot de toepassings sfeer van het Verdrag behoort, en de regels van het Verdrag er dus op van toepassing zijn<sup>1272</sup>. De vraag zelf wordt echter nog door geen specifieke gemeenschapsregeling geregeld: de eerste algemene erkenningsrichtlijn heeft enkel betrekking op post-secundaire studies van ten minste drie jaar (terwijl de *LL.M.*-titel die Kraus behaald had een éénjarige studie bekroonde), en de tweede algemene erkenningsrichtlijn, die een erkenningsregeling inhield voor diploma's die een opleiding van ten minste één jaar afsluiten, was op het bewuste ogenblik nog niet in werking<sup>1273</sup>.

---

(1270) 13. Zie ook J.-G. HUGLO, "Droit d'établissement et libre prestation de services", *R.T.D.E.* 1993, 658; C. DENYS, "Les notions de discrimination et discrimination à rebours suite à l'arrêt Kraus", *Cah. dr. eur.* 1994, 643-662.

(1271) Zaak C-19/92, *hoger geciteerd*, r.o. 15-16. Het Hof herhaalde deze redenering in het arrest Fernández de Bobadilla, zaak C-234/97, *hoger geciteerd*, r.o. 30.

(1272) Zaak C-19/92, *hoger geciteerd*, r.o. 18 en 23. Dit werd onlangs herhaald in H.v.J. 14 september 2000, *Minister van Volksgezondheid t Erpelding*, zaak C-16/99, *Jur.* 1999, n.n.g, r.o. 30.

(1273) L.J. SMITH, "Postgraduate degrees, vocational training and reverse discrimination. The narrow divide", *E.L. Rev.* 1994, 74 drukt haar twijfel uit over het feit of de tweede erkenningsrichtlijn überhaupt van toepassing zou zijn op een geval als dat van Kraus. Het is inderdaad zo dat deze tweede algemene erkenningsrichtlijn van toepassing is op diploma's behaald na (minimum) één jaar postsecundaire studies, maar ze is op de eerste plaats geconcipieerd voor eerste diploma's, en niet voor postgraduaat behaalde titels. Om op de richtlijn beroep te kunnen doen, zouden bovendien een aantal andere voorwaarden vervuld moeten zijn -het moet bijvoorbeeld gaan



294. Zolang de voorwaarden niet zijn geharmoniseerd waaronder de houder van een op grond van een postgraduate studie verkregen academische titel deze titel mag voeren in een andere Lid-Staat dan die waarin hij werd verleend, blijven de Lid-Staten bevoegd het voeren van een dergelijke titel te regelen. Deze regeling mag echter geen belemmering opleveren voor de feitelijke uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden. Een niet-discriminerende nationale regeling betreffende de voorwaarden voor het voeren van een in een andere Lid-Staat verkregen aanvullende academische titel kan, zelfs wanneer zij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, toch de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden door gemeenschapsonderdanen, met inbegrip van de onderdanen van de Lid-Staat zelf, belemmeren of minder aantrekkelijk maken. Dit zou slechts anders zijn, indien een dergelijke regeling een rechtmatig, met het Verdrag verenigbaar doel zou nastreven en haar rechtvaardiging zou vinden in dwingende redenen van algemeen belang<sup>1274</sup>. Het Hof vermeldt ook verdere voorwaarden waaraan een nationale regeling in dat geval zou moeten voldoen: de betrokken nationale regeling moet geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij zou niet verder mogen gaan dan nodig is voor het te bereiken doel<sup>1275</sup>. De betrokken regeling moet met andere woorden beantwoorden aan het evenredigheidsbeginsel. *In casu* beschouwt het Hof de noodzaak om een niet altijd deskundig publiek te beschermen tegen het ongeoorloofd gebruik van academische titels, die in een andere Lid-Staat werden verleend, als een gerechtvaardigd belang dat een beperking van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden in de betrokken Lid-Staat kan rechtvaardigen<sup>1276</sup>. Een administratieve procedure instellen voor het verlenen van een overheidsvergunning voor het voeren van in een andere Lid-Staat verworven academische titels, is dus niet zonder meer onverenigbaar met de eisen van het vrij personenverkeer, maar gelet op het evenredigheidsbeginsel dient een dergelijke procedure wel aan een aantal voorwaarden te voldoen. De vergunningsprocedure mag enkel nagaan of de verkregen academische titel regelmatig, op grond van een aldaar voltooide studie, door een daartoe bevoegde instelling van hoger onderwijs is verleend. De vergunningsprocedure moet gemakkelijk toegankelijk zijn en mag niet overdreven duur zijn. Ook de procedure zelf moet voldoen aan de in de arresten Heylens en Vlassopoulou aangehaalde zorgvuldigheidsvoorwaarden, zoals de motivering van de beslissing en de mogelijkheid om tegen een negatieve beslissing in beroep te gaan. Nationale autoriteiten hebben het recht het niet-naleven van de vergunningsprocedure strafbaar te stellen, maar de toegepaste sancties mogen niet onevenredig zijn aan de begane overtreding. Het komt daarbij aan de nationale rechter toe te beoordelen of de sancties al dan niet zo zwaar zijn dat zij een belemmering vormen voor de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden<sup>1277</sup>.

om een gereguleerd beroep in de ontvangende Lid-Staat- waarvan het verre van zeker is dat die in het geval van Kraus vervuld zouden zijn.

(1274) Zie ook zaak 71/76, *hoger geciteerd*, 765, r.o. 12 en 15.

(1275) Het Hof verwijst hiervoor naar H.v.J. 20 mei 1992, *Ramrath*, zaak C-106/91, *Jur.* 1992, I-3351, r.o. 29 e.v.

(1276) Zaak C-19/92, *hoger geciteerd*, r.o.35



295. Advocaat-generaal Van Gerven<sup>1278</sup> had in zijn conclusie een andere oplossing voorgesteld<sup>1279</sup>. Hij had voorgesteld de controle van in het buitenland behaalde titels (en dus de bescherming van de consument) te beperken tot het sanctioneren van misbruik van een dergelijke titel, *a posteriori*. Hij volgde de opinie van de Commissie dat mocht worden aangenomen dat het publiek reeds in ruime mate beschermd werd door het strafrechtelijk verbod om valse titels te voeren. Wanneer een verdergaande bescherming nodig werd geacht, stelde hij voor dat men zou voorschrijven dat de titel gevolgd moest worden door de vermelding van de naam en eventueel de plaats van de verlenende instelling. Van Gerven was van mening dat dit alternatief doelmatig genoeg was om misleiding van het publiek tegen te gaan, en bovendien sloot het aan bij de bestaande voorschriften van gemeenschapsrecht of genomen in het kader van de Raad van Europa. De algemene erkenningsrichtlijnen<sup>1280</sup> bepaalden inderdaad dat houders van een op grond van deze richtlijnen erkend diploma het recht bezitten hun titel te voeren, eventueel met vermelding van de instelling die het diploma afgeleverd heeft<sup>1281</sup>. Een nationale regeling die voorziet in een systeem van individuele vergunningen waarop nauwelijks enige controle kan worden uitgeoefend, en die daarenboven het voeren van een titel zonder vergunning aan ernstige strafsancities onderwerpt, leek Van Gerven in strijd met het noodzakelijkheids- en/of evenredigheidsbeginsel<sup>1282</sup>. Door het aanvaarden dat het voeren van titels die niet onder de algemene erkenningsrichtlijnen vallen, aan een vergunningsplicht kunnen worden onderworpen, ontstaat tevens de nogal merkwaardige situatie dat er twee systemen gehanteerd moeten worden: één voor diploma's die onder de richtlijn vallen (en die automatisch het recht krijgen de daaraan verbonden titel te voeren) en één voor diploma's die niet onder de richtlijnen vallen<sup>1283</sup>. In het arrest Aguirre Borell was het Hof niet ingegaan op de door Advocaat-generaal Jacobs geformuleerde opmerking dat, wanneer een gedeeltelijke equivalentie van het buitenlands diploma met het vereiste diploma wordt vastgesteld, hiermee bij het bepalen van de strafmaat moet worden rekening gehouden. Het zou immers strijdig zijn met de evenredigheid iemand met een niet-erkend diploma op dezelfde wijze te behandelen als iemand die een beroep uitoefent zonder diploma<sup>1284</sup>. Hoewel het in het arrest Kraus over het *dragen van een in een andere Lid-Staat behaalde academische titel* gaat -terwijl Aguirre Borell over het *uitoefenen van een beroep op grond van een niet-erkende kwalificatie*

---

(1277) Zaak C-19/92, *hoger geciteerd*, r.o.36-40. Zie ook H.v.J. 14 juli 1977, *Sagulo*, zaak 8/77, *Jur.* 1495, r.o. 12 en 13.

(1278) Zaak C-19/92, *hoger geciteerd*, conclusie Advocaat-generaal Van Gerven, I-1680, m. 13.

(1279) Instemmend L.J. SMITH, *o.c.*, 74-75 die de benadering van het Hof als 'outdated' bestempelt, en die van de Commissie als getuigend van veel meer 'Zeitgeist'.

(1280) Cfr. *infra*, punt 4 (p. 402 e.v.).

(1281) Zie ook de kritische commentaar op het arrest door L.J. SMITH, *o.c.*, 67-75.

(1282) Zaak C-19/92, *hoger geciteerd*, conclusie Advocaat-generaal Van Gerven, *Ibidem*.

(1283) J.-G. HUGLO, *o.c.*, 8.

(1284) Zaak C-104/91, *hoger geciteerd*, conclusie van Advocaat-generaal Jacobs, I-3018, m. 21.

gaat- wat strikt genomen ernstiger is, laat alles toch vermoeden dat inderdaad ook in een dergelijke strafprocedure bij de bepaling van de strafmaat de evenredigheid zal spelen<sup>1285</sup>.

296. In het arrest Gebhard<sup>1286</sup>, waar het de opening door advocaten van een kantoor in een andere Lid-Staat betrof, noemt het Hof -onder verwijzing naar zijn uitspraak in de zaak Kraus- het reeds 'vaste rechtspraak' dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk maken, aan vier voorwaarden moeten voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, zij moeten hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan wat nodig is voor het bereiken van het doel<sup>1287</sup>. De door Van Gerven in zijn conclusies bij de zaak Vlassopoulou voorgestelde regeling inzake de voorwaarden waaraan nationale regelingen die het vrij verkeer van personen bemoeilijkt, heeft hiermee definitief ingang gevonden. Er is aldus een vergelijkbare situatie ontstaan voor het vrij personenverkeer als voor het vrij verkeer van goederen met principiële erkenning van een volgens de regels van een andere Lid-Staat verworven kwalificatie<sup>1288</sup>.

#### 2.4. DERDELANDDIPLOMA'S

297. Vaak werd het Hof gevraagd zich uit te spreken over de al dan niet toepasselijkheid van een bepaalde erkenningsrichtlijn in een concreet geval<sup>1289</sup>. Niet zelden kwam het Hof tot de vaststelling dat de richtlijn in kwestie *in casu* niet van toepassing was. Zo voorzien de sectoriële erkenningsrichtlijnen niet in een regeling voor houders van een diploma dat in een derde land werden behaald, maar door een andere Lid-Staat als gelijkwaardig met het eigen diploma erkend. Het Hof heeft echter ook hier tot op zekere hoogte de bestaande lacune kunnen vullen. De sectoriële richtlijnen voorzien enkel in erkenning van diploma's die op het grondgebied van de Lid-Statens werden behaald, en die aan de in de betreffende richtlijn opgesomde voorwaarden voldoen. In de zaak Tawil-Albertini vroeg een Frans onderdaan, die een tandartsdiploma had behaald in Libanon, de erkenning van zijn diploma aan in Frankrijk. In 1979, dat was voor de inwerkingtreding van de tandartsenrichtlijn, had Tawil-Albertini reeds een gelijkwaardigverklaring verkregen van het Franstalig ministerie van Onderwijs in België op

---

(1285) In dezelfde zin: J.-G. HUGLO, *o.c.*, 5.

(1286) H.v.J. 30 november 1995, *R. Gebhard t. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, zaak C-55/95, *Jur.* 1995, I-4165. Zie ook commentaar door J. LONBAY, *C.M.L.Rev.* 1996, 1073-1087 en L. GOFFIN, "Liberté d'établissement et égalité de traitement ou un avocat peut-il "s'établir" sans être inscrit à l'ordre professionnel (à propos de l'arrêt Gebhard), *Cah. dr. eur.* 1996, 723-743.

(1287) Zaak C-55/95, *hoger geciteerd*, I-4197-4198, r.o. 37.

(1288) Vgl. W.-H. ROTH, commentaar bij het arrest Kraus, *C.M.L.Rev.* 1993, 1257.

(1289) Zie bijvoorbeeld zaak C-164/94, *hoger geciteerd*; zaak C-234/97, *hoger geciteerd*; zaak C-19/92, *hoger geciteerd*.

grond waarvan hij in België het beroep van tandarts mocht uitoefenen. In 1980 respectievelijk 1986 verkreeg hij tevens het recht om zijn beroep uit te oefenen in het Verenigd Koninkrijk en in de Ierse republiek. Zich steunend op het feit dat zijn diploma in andere Lid-Staten als equivalent was erkend, vroeg hij erkenning van zijn diploma op grond van de tandartsenrichtlijn<sup>1290</sup> aan in Frankrijk. Deze werd hem geweigerd, op grond van het feit dat hij zich niet kon beroepen op een Belgisch tandartsendiploma, maar enkel op een diploma dat als gelijkwaardig met het Belgisch diploma was erkend<sup>1291</sup>. Tegen die weigeringsbeslissing ging Tawil-Albertini in beroep, maar het Hof van Justitie gaf de Franse overheid gelijk, die meende dat de erkenning in de tandartsenrichtlijn gebaseerd is op minimumvoorwaarden voor opleiding die door de bijhorende coördineringsrichtlijn worden opgelegd. De Lid-Staten blijven vrij om, in overeenstemming met hun eigen regelgeving, houders van kwalificaties verworven in niet-Lid-Staten de toestemming te geven om als tandarts actief te zijn. Omgekeerd is het ook zo dat deze erkenning door een Lid-Staat op geen enkele manier de andere Lid-Staten bindt. Artikel 7 richtlijn 78/686/EEG, dat de erkenning oplegt, heeft enkel betrekking op diploma's die verworven werden in een Lid-Staat<sup>1292</sup>.

298. Anderzijds is het toch ook zo dat het Hof oplegt dat rekening moet worden gehouden met de op het grondgebied van de Gemeenschap reeds verworven kennis en vaardigheden. In de zaak Salomone Haim was een gelijkaardig probleem aan de orde als in Tawil-Albertini. Het betrof een Italiaans onderdaan met een tandartsdiploma dat behaald was in Turkije. In 1981 was zijn status als tandarts in Duitsland reeds erkend, waardoor hij als tandarts in de Bondsrepubliek kon werken. In 1982 werd zijn diploma door het Franstalig ministerie van onderwijs in België erkend als gelijkwaardig aan het Belgische diploma. Hij werkte daarna acht jaar binnen het Belgische sociale zekerheidssysteem als tandarts in Brussel. De tandartsenrichtlijn bepaalde in haar artikel 20 dat Lid-Staten die van hun eigen onderdanen een stageperiode vereisen alvorens te kunnen worden aangewezen als tandarts in een sociale zekerheidssysteem, dezelfde voorwaarde aan de onderdanen van andere Lid-Staten kunnen opleggen in een periode van acht jaar vanaf de bekendmaking van de richtlijn. De gevraagde stageperiode mag echter niet meer dan zes maanden bedragen. Toen Haim in 1988 bij de Duitse bevoegde overheid een aanvraag deed om als tandarts in het sociale zekerheidssysteem te werken, werd dit hem geweigerd omdat hij de in Duitsland vereiste tweejarige stageperiode niet had gedaan. Het Hof stelde hierover dat het feit dat men een onderdaan van een Lid-Staat is die een bepaald beroep in een Lid-Staat gedurende zekere tijd had uitgevoerd, niet voldoende was om geen aanvullende voorwaarden inzake opleiding te moeten vervullen. Artikel 20 van de richtlijn verwijst enkel, zoals de rest van de richtlijn, naar houders van een kwalificatie die

---

(1290) Richtlijn 78/686/EEG van 25 juli 1978, *PB. L.* 1978, 233/15.

(1291) H.v.J. 9 februari 1994, *Abdullah Tawil-Albertini t. Ministre des Affaires Sociales*, zaak C-154/93, *Jur.* 1994, I-451, r.o. 7-9.

(1292) Zaak C-154/93, *hoger geciteerd*, r.o. 11-14.

behaald werd in een Lid-Staat<sup>1293</sup>. Het zijn immers enkel de in de richtlijn vermelde diploma's die opleidingen afsluiten waarvan kan gegarandeerd worden dat ze aan de minimumvoorwaarden van de richtlijn voldoen, zodat geen aanvullende voorwaarden meer kunnen worden vereist. Het feit dat Haims diploma in een andere Lid-Staat als gelijkwaardig erkend is, verandert daar niets aan, aangezien een erkenning door een Lid-Staat de andere Lid-Staten niet bindt<sup>1294</sup>. Het Hof bevestigde echter wel dat het niet in aanmerking nemen van de periode die de aanvrager in de Lid-Staat in kwestie en in een andere Lid-Staat reeds als tandarts gewerkt heeft, bij de beoordeling van de vraag of aan de voorwaarde van de stageperiode is voldaan, een schending uitmaakt van artikel 52 (thans, na wijziging, artikel 43) van het Verdrag betreffende de vrije vestiging. Ook in geval van een derdelanddiploma verplicht de Vlassopoulou-leer de Lid-Staat van ontvangst bij de beoordeling of de aanvrager over voldoende kennis en vaardigheden beschikt, de door de aanvrager in een andere Lid-Staat verworven kwalificaties en ervaring in aanmerking te nemen. Het Hof oordeelde dan ook dat het niet in aanmerking nemen van de periode dat de aanvrager in België als tandarts had gewerkt bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de stageperiode, strijdig was met de principes van vrije vestiging<sup>1295</sup>. De uitspraken van het Hof komen dus hierop neer dat de erkenning door een andere Lid-Staat van een derdelanddiploma de ontvangende Lid-Staat op zich niet engageert, maar de beroepservaring die op grond van de erkenning van dat derdelanddiploma in de erkennende Lid-Staat werd opgedaan, moet wel in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de kwalificaties van de aanvrager in de ontvangende Lid-Staat<sup>1296</sup>.

299. In de recente zaak Hocsman ging het Hof nog iets verder. Het betrof een arts van Argentijnse origine, die eerst tot Spanjaard en vervolgens tot Fransman was genaturaliseerd. In Spanje was de toenmalige Argentijn op grond van zijn in Argentinië behaalde artsendiploma toegelaten tot de specialisatie tot uroloog. De titel van uroloog, die hem in 1982 in Spanje werd verleend, was een academische titel omdat hij op dat ogenblik nog geen Spaans staatsburger was. Na een verhuis naar Frankrijk werkte hij verscheidene jaren in dienstverband als specialist urologische chirurgie in Franse ziekenhuizen. Nadat hij tot Fransman was genaturaliseerd, verzocht hij de Franse autoriteiten om inschrijving bij de nationale orde van geneesheren, opdat hij als zelfstandige zijn beroep zou kunnen uitoefenen. Deze inschrijving werd hem echter telkens geweigerd, omdat hij niet over een in Frankrijk erkend basisdiploma van arts beschikte. Het Hof bevestigde hier dat de ontvangende Lid-Staat op zich niet gebonden is door de erkenning van een derdelanddiploma door een andere Lid-Staat, maar dat de Lid-Staat anderzijds wel gehouden is rekening houden met alle diploma's, certificaten en andere

---

(1293) H.v.J. 9 februari 1994, *Salomone Haim t. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, zaak C-319/92, *Jur.* 1994, I-425, r.o. 16-17.

(1294) Zaak C-319/92, *hoger geciteerd*, r.o. 21.

(1295) Zaak C-319/92, *hoger geciteerd*, r.o. 29.

(1296) Zie hierover ook J.-G. HUGLO, *o.c.*, 6 en J. WOUTERS, "Europese rechtspraak in kort bestek", *R.W.* 1994, 57-58.

titels alsmede relevante ervaring van de betrokkene, door de uit die titels en ervaring blijkende bekwaamheden te vergelijken met de door de nationale wettelijke regeling verlangde kennis en bekwaamheden<sup>1297</sup>. Men is dus niet enkel verplicht rekening te houden met de in Spanje opgedane ervaring, maar men dient ook na te gaan of het Argentijnse diploma van Hocsmán in Spanje als gelijkwaardig werd erkend op grond van criteria die vergelijkbaar zijn met die welke in het kader van richtlijn 93/16 de Lid-Staten beogen te garanderen dat zij in de kwaliteit van de door de andere Lid-Staten afgegeven artsdiploma's kunnen blijven betrouwen<sup>1298</sup>.

## 2.5. CONCLUSIE

300. Door de in de rechtspraak ontwikkelde erkenningsleer is er een situatie ontstaan ten aanzien van het vrije personenverkeer die vergelijkbaar is met die van het vrij goederenverkeer<sup>1299</sup>. Het is voor een Lid-Staat met het oog op de bescherming van de consumenten van diensten, toegelaten niet-discriminerende voorwaarden te stellen voor de uitoefening van een bepaalde beroepsactiviteit. Voor de toegang tot het beroep zelf is het niet voldoende dat men een nationale regeling op niet-discriminerende wijze toepast, maar moet de nationale regeling bovendien door een dwingende reden van algemeen belang vereist zijn, geschikt zijn om het doel te verwezenlijken en niet verder gaan dan wat hiervoor nodig is<sup>1300</sup>. Uit de hoger beschreven rechtspraak inzake erkenning van diploma's kunnen verder de volgende richtsnoeren worden gedistilleerd. De regels betreffende de vrije vestiging hebben sinds het einde van de overgangsperiode directe werking, en dit brengt met zich mee dat de afwezigheid van een erkenningsrichtlijn voor een welbepaald diploma geen voldoende reden is om erkenning te weigeren. Dit geldt zelfs voor private werkgevers die, wanneer zij bepaalde diplomavereisten stellen bij de toegang tot een betrekking, de houders van in andere Lid-Staten behaalde kwalificaties de mogelijkheid moeten geven de gevraagde kennis en vaardigheden op een andere manier te bewijzen. Bij gebrek aan een erkenningsrichtlijn, zal inderdaad een afzonderlijk vergelijkend onderzoek van het buitenlands diploma met het eigen nationaal diploma dat toegang geeft tot het bewuste beroep, nodig zijn. Dit onderzoek moet gevoerd worden rekening houdend met de in artikel 10 (ex-artikel 5) van het Verdrag vastgelegde goede trouw, wat betekent dat zal moeten nagegaan worden waar de opleidingstekorten zich situeren, en dat enkel een aanvullende test mag worden gevraagd over de vastgestelde tekorten. De goede trouw brengt tevens met zich mee dat er bij de vergelijking ook met de reeds verworven beroepservaring erkenning moet worden gehouden. Essentieel bij de beoordeling is dat niet moet

---

(1297) H.v.J. 14 september 2000, *Hocsmán t. Minister van Werkgelegenheid en Solidariteit*, zaak C-238/98, *Jur.* 2000, n.n.g., r.o. 35.

(1298) zaak C-238/98, *hoger geciteerd*, r.o. 39.

(1299) Cfr. *supra*, *Hoofdstuk 1, punt 2.5.3.* (p. 85 e.v.).

(1300) J.-G. HUGLO, *o.c.*, 5.

vastgesteld worden dat het in een andere Lid-Staat behaalde diploma *identieke*, maar wel *gelijkwaardige* kennis en bekwaamheden sanctioneert<sup>1301</sup>. Een waarborg voor de rechten van de migrant wordt anderzijds ook gegeven op het procedurele vlak. De migrant moet kennis kunnen nemen van de redenen van een (negatieve) beslissing, en er moet mogelijkheid zijn om tegen de beslissing in beroep te gaan. De erkenningsleer van het Hof van Justitie vestigt een systeem met maximale flexibiliteit: als er geen officiële erkenningsinstantie is, maar er is wel een ander orgaan in staat om op gefundeerde wijze uitspraak over de kwalificatie van de aanvrager, dan moet dat orgaan de equivalentie van de behaalde kwalificatie met de vereiste kwalificatie nagaan. Administratieve onvolkomenheden in het systeem van de ontvangende Lid-Staat kunnen een erkenning dus niet in de weg staan

301. Het Hof van Justitie heeft, door te aanvaarden dat de rechtstreekse werking van de artikelen betreffende het vrij personenverkeer een principiële verplichting van de Lid-Staten inhoudt om de in andere Lid-Staten behaalde kwalificaties naar goede trouw te vergelijken met deze die krachtens nationale regelingen worden vereist, de daadwerkelijke erkenning van diploma's een sterke stimulans gegeven. Dat het vereisen van een nationale kwalificatie zonder mogelijkheid van erkenning van een buitenlandse kwalificatie, een discriminatie op grond van nationaliteit uitmaakt, is op zich nog niet zo revolutionair. Het Hof gaat echter verder: immers, doordat de opleidingssystemen in de verschillende Lid-Staat onderling zo verscheiden zijn, is het vrijwel onmogelijk dat een vergelijkbare buitenlandse kwalificatie exact dezelfde leerinhouden in dezelfde verhoudingen dekt. Dit is echter niet voldoende om een buitenlandse kwalificatie zonder meer af te wijzen. Wanneer er opleidingstekorten zijn, mag men vragen dat deze aangevuld worden, maar de buitenlandse kwalificatie eenvoudigweg afwijzen wegens niet-equivalentie is -tenzij deze tekorten onoverkomelijk zijn- niet geoorloofd. Bovendien gaat de erkenning verder dan schoolse kennis: ook met de opgedane ervaring moet rekening worden gehouden. Zo is het mogelijk dat een diploma dat een opleiding sanctioneert die behoorlijk verschillend is van de eigen nationale opleiding, toch als gelijkwaardig moet erkend worden omdat die tekorten volledig gecompenseerd worden door ervaring op het terrein. Algemeen kan gesteld worden dat de door het Hof van Justitie ontwikkelde erkenningsleer, en de algemene erkenningsrichtlijnen, elkaar wederzijds hebben beïnvloed. Vooral de beschrijving van de modaliteiten die moeten in acht worden genomen bij de beoordeling of er erkenning kan worden gegeven, en de remediëring van eventuele tekorten in de opleiding -onder meer door aangetoonde ervaring- lijken sterk op het systeem dat door de algemene erkenningsrichtlijnen werd ingesteld.

302. De rechtspraak van het Hof is van doorslaggevend belang geweest voor de daadwerkelijke verwezenlijking van de erkenning van diploma's, maar de rechtstreekse invloed op de onderwijsstelsels van de Lid-Staten is daarentegen heel beperkt. De leer respecteert het subsi-

---

(1301) Zaak C-340/89, *hoger geciteerd*, I-2394, r.o. 17.

diariteitsbeginsel in die zin dat de Lid-Staten volledig vrij zijn hun opleidingen voor bepaalde beroepen in te richten en te structureren zoals zij dit wensen. Buiten het terrein van het onderwijsbeleid verliezen de Lid-Staten echter het recht om volledig autonoom de voorwaarden voor de toegang tot een bepaald beroep vast te leggen. Vermoed kan worden dat deze vorm van 'deregulering' van invloed kan zijn op het onderwijsbeleid van de Lid-Staten, in die zin dat dit de reeds bestaande tendens tot deregulering zou kunnen versterken. Wanneer een Lid-Staat flexibel en ruimdenkend moet zijn in het aanvaarden van in het buitenland verworven kennis, dan is de mogelijkheid reëel dat de noodzaak van een rigide vastgelegd programma voor binnenlands gebruik voor bepaalde opleidingen minder sterk wordt gevoeld<sup>1302</sup>.

### 3. VERTICALE BENADERING

303. Zelfs wanneer er een principiële verplichting bestaat om de in een andere Lid-Staat verworven kennis en bekwaamheden in aanmerking te nemen bij de beoordeling of een gemeenschapsonderdaan kan worden toegelaten tot een bepaald beroep, dan geeft dit de aanvrager nog geen garanties dat zijn diploma daadwerkelijk zal worden erkend. Het is immers mogelijk dat de opleiding die de aanvrager genoot zodanig verschilt van degene die door de gast-Lid-Staat geëist wordt, dat erkenning niet mogelijk is, of dat de in te halen kennis en bekwaamheden zo omvangrijk zijn dat het slagen in een aanvullende test zeer onwaarschijnlijk wordt. De oplossing voor alle erkenningsproblemen die door de oprichters van de Gemeenschap was neergelegd in artikel 57 (thans, na wijziging, artikel 47) van het Verdrag, behelsde daarom een door richtlijnen opgelegde automatische wederzijdse erkenning van diploma's, mogelijk gemaakt door een coördinering van de opleidingen. Aangezien men zich van bij de oprichting van de Gemeenschap bewust was van het belang van de erkenning van diploma's voor het realiseren van het vrij personenverkeer, was dit één van de eerste zaken die men aanpakte. Reeds in 1959 werd een eerste voorstel met betrekking tot de erkenning van het architectendiploma onderzocht, maar het duurde nog tot eind jaren '60 vooraleer de voorstellen rijp werden geacht om aan de Raad te worden voorgelegd. Tijdens de jaren '60 werden voor verschillende arbeiders- en handelsberoepen door richtlijnen een bijzondere erkenningsprocedure voor beroepskwalificaties ingevoerd<sup>1303</sup>. Het ging bij deze zogenaamde 'overgangsmaatregelen' echter vooral om erkenning van beroepservaring, en ze impliceerden eigenlijk geen echte erkenning van opleidingstitels<sup>1304</sup>. In de tweede helft van de jaren '70 raakte men het dan uiteindelijk eens over een aantal richtlijnen, vooral in de medische sector, die een automatische

---

(1302) Zie met name K. WEBER, "Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die Zugangsvoraussetzungen für das Lehramt in der Bundesrepublik Deutschland", *RdJB* 1990, 73-77 over de potentiële uitwerking van de verplichting tot erkenning van buitenlandse diploma's op de diplomavereisten voor het beroep van leerkracht in de Duitse Bondsrepubliek.

(1303) Zie de opsomming bij H. SCHNEIDER, *o.c.*, 100 vn. 499.

(1304) Zie J.-M. FAVRET, "Le système général de reconnaissance des diplômes et des formations professionnelles en droit communautaire: l'esprit et la méthode", *R.T.D.E.* 1996, 259.

erkenning van de betreffende diploma's in een andere Lid-Staat voorschreven. De eerste richtlijn die in erkenning voorzag van een diploma dat toegang gaf tot een vrij beroep, was de richtlijn betreffende de erkenning van het diploma van arts in 1975<sup>1305</sup>. Het erkenningssysteem dat geïnstalleerd werd door deze richtlijn werd vervolgens nog vijf maal toegepast voor andere diploma's in de medische en paramedische sector<sup>1306</sup>. Om de erkenning te kunnen verzekeren ging elke erkenningsrichtlijn vergezeld van een coördineringsrichtlijn, die voor elk van de bewuste opleidingen minimumvoorwaarden waaraan deze opleidingen moesten voldoen, vaststelde<sup>1307</sup>. Men ging inderdaad uit van de filosofie dat een dergelijke erkenning van buitenlandse diploma's en certificaten slechts acceptabel zou zijn voor de Lid-Statens en de beroepsbeoefenaars na harmonisatie van de opleidingen die door deze diploma's werden bekroond<sup>1308</sup>. Anderzijds werd deze sectoriële erkenning met bijbehorende harmonisatie ook geïnspireerd door de gedachte een Europese identiteit voor die bewuste beroepen te creëren<sup>1309</sup>. Dit was in die tijd een algemeen aanvaarde opvatting, die ook door het Europees Parlement<sup>1310</sup> en de beroepsorganisaties werd gedeeld<sup>1311</sup>.

304. De minimumvoorwaarden waaraan de opleiding diende te voldoen werden zowel kwantitatief als kwalitatief uitgedrukt<sup>1312</sup>, wat betekende dat men een catalogus opstelde van de nodige kennis die op bepaalde deelgebieden diende te zijn verworven, met lijsten van ver-

---

(1305) Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de arts, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vrije vestiging en vrij verrichten van diensten (75/362/EEG), *PB. L.* 1973, 167/1. Later kwam hierbij nog de huisartsenrichtlijn: Richtlijn van de Raad 85/457/EEG van 15 september 1986, *PB. L.* 1986. De artsenrichtlijn, de coördinatie-richtlijn en de latere wijzigingen daaraan werden samen met de richtlijn betreffende de huisartsenopleiding (engisziens gewijzigd) gecodificeerd door de Richtlijn 93/16/EEG van de Raad van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrij verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma's, certificaten en andere titels, *PB. L.* 1993, 165/1.

(1306) Richtlijn van de Raad inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van verpleegkundige, van 27 juni 1977 (77/452/EEG), *PB. L.* 1977, 176/1; tandarts, van 25 juli 1978 (78/686/EEG), *PB. L.* 1978, 233/1; dierenarts, van 18 december 1978 (78/1026/EEG), *PB. L.* 1978, 361/1; verloskundige, van 21 januari 1980 (80/154/EEG), *PB. L.* 1980, 33/1; apotheker, van 16 september 1985 (85/432/EEG), *PB. L.* 1985, 253/34.

(1307) Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de arts (75/363/EEG), *PB. L.* 1975, 14. Richtlijn van de Raad inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van verpleegkundige, van 27 juni 1977 (77/453/EEG), *PB. L.* 1977, 176/8; tandarts, van 25 juli 1978 (78/687/EEG), *PB. L.* 1978, 233/10; dierenarts, van 18 december 1978 (78/1027/EEG), *PB. L.* 1978, 361/7; verloskundige, van 21 januari 1980 (80/155/EEG), *PB. L.* 1980, 33/8; apotheker, van 16 september 1985 (85/433/EEG), *PB. L.* 1985, 253/37.

(1308) J.-P. DE CRAYENCOUR, "La reconnaissance mutuelle des diplômes dans le Traité de Rome", *R.M.C.* 1970, 447.

(1309) J. MINOR, "Introductory lecture on the Directive of 21 December 1988" in J. PERTEK, *General Recognition of Diplomas and Free Movement of Professionals*, Seminar proceedings, Maastricht, IEAP/EIPA, 1992, 3; H. SCHNEIDER, o.c., 113-114.

(1310) *PB. C.* 19 juli 1968, 77/5 (naar aanleiding van de architectenrichtlijn).

(1311) W.-H. ROTH, "Die Harmonisierung der Dienstleistungsrechts in der EWG", *EuR* 1986, 346.

(1312) C. ZILIOI, "The recognition of diplomas and its impact on educational policies" in B. DE WITTE (Ed.), o.c., 53.



plichte vakken en de tijdsdelen die aan academische dan wel aan praktische opleiding dienden te worden besteed. Het staat de Lid-Staten wel vrij deze minimumvoorwaarden met strengere vereisten te overschrijden<sup>1313</sup>. Het bereiken van de in de richtlijn vooropgezette minimumstandaard vormt een noodzakelijke maar ook voldoende voorwaarde om automatisch erkenning van het diploma te verkrijgen, zonder dat een Lid-Staat nog bijkomende voorwaarden mag opleggen. Voor elk beroep waarvoor een harmonisatie van de opleiding werd ondernomen, werd tevens een 'raadgevend comité voor de opleiding' opgericht. De taak van dit comité bestaat erin erover te waken dat de opleidingen in de verschillende Lid-Staten op een vergelijkbaar hoog niveau liggen. Dit uit deskundigen uit de beroepspraktijk, de opleidingsinstellingen en van de overheid samengestelde comité adviseert de Commissie en de Lid-Staten, onder meer over de wijze waarop de bewuste opleidingen aan nieuwe ontwikkelingen worden aangepast<sup>1314</sup>.

305. Artikel 57 (thans, na wijziging, artikel 47) van het Verdrag behoort tot het hoofdstuk over de vrije vestiging, en heeft dus in beginsel betrekking op zelfstandige beroepsbeoefenaars. Men zag echter al vrij vlug in dat ook werknemers baat konden hebben bij een erkenning van hun diploma. Vele activiteiten -met name ook in de medische sector- kunnen immers zowel als zelfstandige als in dienstverband worden uitgeoefend, en het komt niet zelden voor dat men hetzelfde beroep gedurende zijn loopbaan achtereenvolgens als zelfstandige en als loontrekkende uitoefent. De eerste erkenningsrichtlijnen werden dan ook niet alleen op artikel 57 (thans, na wijziging, artikel 47) en 66 (thans artikel 55) van het Verdrag gebaseerd, maar tevens op het algemene artikel 235 (thans artikel 308) en artikel 49 (thans, na wijziging, artikel 40) van het Verdrag<sup>1315</sup>. De opeenvolgende verdragswijzigingen hebben enigszins merkwaardig nooit geleid tot de invoering van een bepaling die voorziet in de erkenning van diploma's ten behoeve van werknemers, terwijl dat nochtans wel het geval is in het akkoord betreffende de Europese Economische Ruimte<sup>1316</sup>. Vanaf de richtlijn betreffende de erkenning van het diploma van vroedvrouw in 1980 gaat de Raad evenwel akkoord met de Commissie om artikel 235 (thans artikel 308) van het Verdrag niet meer in de rechtsgrondslag op te nemen, wat betekent dat de Lid-Staten bij de totstandkoming van een dergelijke richtlijn niet langer over een vetorecht beschikten.

---

(1313) E. LANGEDER, *o.c.*, 21.

(1314) Besluit van de Raad houdende de instelling van en raadgevend Comité op het gebied van de medische opleiding, van 165 juni 1975 (75/364/EEG), *P.B. L.* 1975, 17; verpleegkunde, van 27 juni 1977 (77/454/EEG), *P.B. L.* 1977, 176/11; tandheelkunde, van 25 juli 1978 (78/688/EEG), *P.B. L.* 1978, 233/15; diergeneeskunde, van 18 december 1978 (78/1028/EEG), *P.B. L.* 1978, 361/7; verloskunde, van 21 januari 1980 (80/156/EEG), *P.B. L.* 1980, 33/8; farmacie, van 16 september 1985 (85/434/EEG), *P.B. L.* 1985, 253/43.

(1315) Zie preambule van de artsenrichtlijnen. De Commissie was nochtans tegen de toevoeging van deze artikelen aan de rechtsgrondslag van de richtlijnen. Zie J. PERTEK, *o.c.*, 97.

(1316) Artikel 30 en Annex XVII EER-Verdrag (Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte ondertekend te Porto op 2 mei 1992, *P.B. L.* 1994, 1. Zie over de erkenning van diploma's in relatie tot de EER-landen; S. NORBERG, K. HÖKBORG, R. JOHANNSON, O. ELIASSON en I. DEDICHEN, *The European Economic Area. EEA Law. A commentary to EEA Law*, Deventer/Cambridge, Kluwer, 422-425.

306. De voor de medische beroepen gehanteerde methode van erkenning gekoppeld aan harmonisering van de opleidingen was echter niet de enig mogelijke om de automatische wederzijdse erkenning van een welbepaald diploma te bewerkstelligen. Met name voor de erkenning van het architectendiploma werd in 1985 voor een andere weg gekozen<sup>1317</sup>. Oorzaak waren de blijkbaar onoverbrugbare verschillen tussen de verschillende architectenopleidingen. Met name Duitsland hield het been stijf en weigerde zijn driejarige hogeschoolopleiding te *upgraden* teneinde vergelijkbaar te zijn met de vijfjarige universitaire opleiding die in de meeste andere Lid-Staten werd vereist voor het behalen van het architectendiploma<sup>1318</sup>. Na acht jaar onderhandelen werd uiteindelijk een compromis bereikt door voor de erkenning van driejarige Duitse architectendiploma's in andere Lid-Staten de vereiste van vier jaar beroepservaring toe te voegen. De erkenningsrichtlijn gaat, voor wat het architectendiploma betreft, ook niet vergezeld van een richtlijn die de opleidingen coördineert, maar ze formuleert wel een aantal criteria waaraan opleidingen dienen te voldoen, opdat de eraan verbonden diploma's van de automatische erkenning zouden kunnen genieten. Het gaat hier om algemene bepalingen met betrekking tot de minimale studieduur en opleidingsdoelen (een soort van 'eindtermen'). Elke Lid-Staat stelt een lijst op van de opleidingstitels die voldoen aan de criteria van de richtlijn en van de instellingen die ze afleveren. Door het ontbreken van een aanvullende richtlijn die de opleidingen coördineert zijn de Lid-Staten echter niet verplicht hun opleidingen aan deze criteria aan te passen.

307. Een ander vrij beroep waarvoor aparte, sectoriële richtlijnen bestaan die de uitoefening ervan in een andere Lid-Staat moeten vergemakkelijken, is dat van advocaat. Reeds in 1977 werd een richtlijn goedgekeurd tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten<sup>1319</sup>. In het kader van deze richtlijn ontbreekt elke vorm van harmonisatie of coördinatie van de opleiding: de richtlijn zelf bevat niet de minste verwijzing met betrekking tot de opleiding van advocaten, en een aanvullende coördinerende richtlijn ontbreekt eveneens. Deze richtlijn kiest niet voor een erkenning van een diploma, maar van een 'eindproduct': een volledig gekwalificeerd beroepsbeoefenaar, die gemachtigd is om in zijn Lid-Staat van oorsprong de titel 'advocaat' of de in de richtlijn opgesomde anderstalige equivalenten van deze titel te voeren<sup>1320</sup>. Ze bepaalt dat iedereen, gebruik makend van zijn titel in de taal van de herkomst-Lid-Staat, met vermelding van de beroepsor-

---

(1317) Richtlijn van de Raad van 10 juni 1985 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels op het gebied van de architectuur, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en het vrij verkeer van diensten (85/384/EEG), *PB. L.* 1985, 223/15.

(1318) Dit zou een te sterke herstructurering van het beroep hebben vereist. Er was berekend, dat er in de Bondsrepubliek twee tot driemaal zoveel architecten actief waren als in Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk: zie P. TROBERG, "Artikel 57" in H. VON DER GROEBEN en C.-D. EHLERMANN (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 1997, rn. 23, vn. 24.

(1319) Richtlijn van de Raad van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten (77/249/EEG), *PB. L.* 1977, 78/17.

(1320) Richtlijn 77/248/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 1, 2.

ganisatie of het gerecht waaronder hij krachtens de wetgeving van de herkomst-Lid-Staat ressorteert, is toegelaten werkzaamheden te verrichten betreffende de vertegenwoordiging en de verdediging van een cliënt in rechte of tegenover een overheidsinstantie<sup>1321</sup>. De richtlijn bepaalt vooral de voorwaarden waaronder de uit een andere Lid-Staat afkomstige advocaat kan werken in de ontvangende Lid-Staat: zo zal hij zich niet alleen aan de beroepsregels van zijn Lid-Staat van oorsprong moeten houden, maar moet hij ook deze van de ontvangende Lid-Staat in aanmerking nemen<sup>1322</sup>. De richtlijn is van toepassing op de grensoverschrijdende dienstverlening, dat wil zeggen voor gevallen waarin een advocaat wil optreden in een andere Lid-Staat dan deze waar hij gevestigd is. Een richtlijn die de voorwaarden regelt waaronder een advocaat zich in een andere Lid-Staat op permanente basis mag vestigen, werd daarentegen pas in 1998 goedgekeurd<sup>1323</sup>. In deze richtlijn wordt bepaald dat een advocaat zich in een andere Lid-Staat mag vestigen onder zijn oorspronkelijke beroepstitel<sup>1324</sup>. Deze dient gebruikt te worden in de oorspronkelijke taal, evenwel op verstaanbare wijze en zodanig dat hij niet kan worden verward met de beroepstitel van de Lid-Staat van ontvangst. De richtlijn bepaalt verder eveneens de voorwaarden die de ontvangende Lid-Staat mag stellen aan de zich vestigende, uit een andere Lid-Staat afkomstige, advocaat<sup>1325</sup>. Belangrijkst is echter artikel 10, dat bepaalt dat de *“onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat die aantoonst gedurende ten minste drie jaar daadwerkelijk en regelmatig in het recht van de Lid-Staat van ontvangst, met inbegrip van het gemeenschapsrecht, werkzaam te zijn geweest, wordt vrijgesteld van de voorwaarden voor de toetreding tot het beroep van advocaat in de Lid-Staat van ontvangst, bedoeld in artikel 4, lid 1, onder b) van Richtlijn 89/48/EEG”*<sup>1326</sup>. Het artikel van de algemene erkenningsrichtlijn waarnaar verwezen wordt, heeft betrekking op de compensatiemechanismen waaraan een kandidaat-beroepsbeoefenaar die zijn opleiding heeft genoten in een andere Lid-Staat, mag onderworpen worden teneinde zijn diploma gelijkwaardig te laten verklaren met het vereiste nationale diploma. Wie dus drie jaar onder zijn oorspronkelijke titel als advocaat actief is geweest in het recht van de ontvangende Lid-Staat, kan na afloop van die periode aanspraak maken op de gelijkwaardigheid van zijn diploma zonder dat hij nog aan een compensatiemechanisme, zoals het afleggen van een bekwaamheidsproef of een aanpassingstage, kan worden onderworpen. Omwille van deze bepaling werd door het Groothertogdom Luxemburg een beroep tot nietigverklaring tegen de richtlijn ingesteld bij het Hof van

---

(1321) Richtlijn 77/248/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 3 en 4, 1.

(1322) Richtlijn 77/248/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 4, 2. De richtlijn bepaalt verder ook dat de ontvangende Lid-Staat mag eisen dat samen met een plaatselijke advocaat wordt opgetreden, die eventueel voor de buitenlandse advocaat 'verantwoordelijk' is (artikel 5 van de richtlijn): zie hierover H.v.J. 25 februari 1988, *Commissie t. Duitsland*, zaak 427/85, *Jur.* 1988, 1123.

(1323) Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere Lid-Staat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven (98/5/EG), *PB. L.* 1998, 77/36.

(1324) Richtlijn 98/5/EG, *hoger geciteerd*, artikel 2 en 4.

(1325) Richtlijn 98/5/EG, *hoger geciteerd*, artikel 4 tot 9.

(1326) Zie *infra*, punt 4.2. (p. 404 e.v.).

Justitie. Luxemburg zag een omgekeerde discriminatie ten nadele van de eigen onderdanen ontstaan door de richtlijn, aangezien deze elke verplichting tot voorafgaande kwalificatie in het recht van de ontvangende Lid-Staat afschaft, en voerde aan dat artikel 52, tweede lid (thans, na wijziging, artikel 43, tweede lid) de gemeenschapswetgever niet toestaat een vereiste van voorafgaande kwalificatie af te schaffen in een richtlijn die niet de harmonisatie van de opleidingsvoorwaarden betreft<sup>1327</sup>. Het Hof volgde dit argument niet, omdat de situatie van de advocaat die onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzaam is -en aan wie bepaalde werkzaamheden kunnen worden verboden en bepaalde verplichtingen kunnen worden opgelegd- niet vergelijkbaar is met de situatie van een onder de beroepstitel van een ontvangende Lid-Staat werkzame advocaat, zodat een verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is<sup>1328</sup>. Ook het Luxemburgse argument dat de richtlijn, door elke verplichting van voorafgaande opleiding in het recht van de ontvangende Lid-Staat af te schaffen, afbreuk doet aan de consumentenbescherming en de verzekering van de goede rechtsbedeling, die de Lid-Staten juist nastreven met het verplicht stellen van een welbepaalde kwalificatie, wordt door het Hof van de hand gewezen. De gemeenschapswetgever overschrijdt de grenzen van zijn bevoegdheid niet wanneer hij ervoor kiest deze belangen op een welbepaalde manier te verzekeren, met name door een informatieplicht aan de consument (met betrekking tot de herkomst van het diploma) gecombineerd met beperkingen inzake de draagwijdte en de modaliteiten van de uitoefening van bepaalde beroepswerkzaamheden<sup>1329</sup>. Luxemburg had ook de gevolgde procedure betwist. Het voerde aan dat richtlijn 98/5 niet had mogen vastgesteld worden met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, maar dat eenparigheid vereist was, zoals in artikel 57, lid 2 (thans, na wijziging, artikel 47, lid 2) bepaald werd ten aanzien van richtlijnen "*inzake de coördinatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten betreffende de toegang tot werkzaamheden, andere dan in loondienst, waarvan de uitvoering in minstens één der Lid-Staten een wijziging van de in de wetgeving neergelegde beginselen betreffende de regeling van beroepen met zich meebrengt voor wat betreft opleiding en voorwaarden voor toegang van natuurlijke personen*". Luxemburg verkeerde in de overtuiging dat deze richtlijn belangrijke beginselen omtrent de opleiding en de toegang van natuurlijke personen tot het beroep van advocaat wijzigde: inzake opleiding is noch een voorafgaande opleiding in het recht van de Lid-Staat van ontvangst, noch een erkenning van gelijkwaardigheid na een proeve van bekwaamheid meer vereist, terwijl ook de toegang tot het beroep gewijzigd wordt, aangezien categorieën personen toegang krijgen tot het beroep die dat op grond van de tot nu toe bestaande wetgeving dit recht niet bezaten<sup>1330</sup>. Het Hof was echter van mening dat richtlijn 98/5 een mechanisme van onderlinge erkenning van beroepstitels, ter aanvulling van

---

(1327) H.v.J. 7 november 2000, *Luxemburg t. Europees Parlement en de Raad*, zaak C-168/98, n.n.g., r.o. 20.

(1328) Zaak C-168/98, *hoger geciteerd*, r.o. 23-28. Zie ook H.v.J. 5 oktober 1994, *Duitsland t. Raad*, zaak C-280/93, *Jur.* 1994, I-4973, r.o. 67 en H.v.J. 15 april 1997, *Bakers of Nailsea*, zaak C-27/95, *Jur.* I-1847, r.o. 17.

(1329) Zaak C-168/98, *hoger geciteerd*, r.o. 43.

(1330) Zaak C-168/98, *hoger geciteerd*, r.o. 48-50.

richtlijn 89/48 invoerde, wat binnen de werkingssfeer van artikel 57, lid 1 (thans, na wijziging, artikel 47, lid 1) van het Verdrag valt, en waarover dus wel bij gekwalificeerde meerderheid kan worden beslist<sup>1331</sup>. Tenslotte had Luxemburg ook aangevoerd dat de richtlijn de motiveringsplicht had geschonden, onder meer omdat “*geen serieuze rechtvaardiging wordt gegeven waarom het vereiste van verkrijging van een voorafgaande kwalificatie in het nationale recht van de Lid-Staat van ontvangst geheel is geschrapt*”. Het Hof wijst er echter op dat voor een rechtshandeling van algemene strekking kan worden volstaan met vermelding van het geheel van de omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstelling. Het zou inderdaad te ver gaan om voor elke technische keuze een specifieke motivering te verlangen<sup>1332</sup>. In richtlijn 98/5 worden de algemene doelstellingen voldoende gemotiveerd, en de gemeenschapswetgever hoeft niet bijzonder te motiveren, waarom hij heeft gekozen voor een vrijstelling van het bewijs van voorafgaande kwalificatie in het nationale recht van de Lid-Staat van ontvangst, en voor verlening van onmiddellijke beroepsuitoefening in dit recht<sup>1333</sup>. Parlement en Raad worden door het Hof dus bevestigd in hun keuze om de erkenning van diploma's niet meer rechtstreeks te laten afhangen van de inhoud van de gevolgde opleiding, maar zich te baseren op het 'eindproduct', de volledig gekwalificeerde beroepsbeoefenaar. In deze was dit ook de enig mogelijke keuze: de harmonisatie van de opleidingen, zoals die voor de medische en paramedische beroepen was doorgevoerd, zou voor de rechtenopleiding hoogstens een schijnbare harmonisatie kunnen inhouden. Zelfs wanneer de rechtenopleiding in de hele Gemeenschap dezelfde minimale duur zou bedragen en dezelfde vakken zou behandelen, dan zou de inhoud van die vakken nog aanzienlijk verschillen, omdat het geldende recht heel erg kan verschillen van Lid-Staat tot Lid-Staat. Luxemburg voerde aan dat 'erkenning zonder harmonisatie' niet kon, maar gaf tegelijkertijd toe dat een echte harmonisatie in deze geen optie was. De gemaakte keuze was enerzijds ingegeven door noodzaak, maar past anderzijds volledig in de trend die vooral tot uiting komt in de hieronder behandelde algemene erkenningsrichtlijnen, waarin de erkenning van een diploma steeds meer losgekoppeld wordt van de inhoud van de opleiding die door dat diploma wordt gesanctioneerd, zodat ook harmonisatie, zelfs minimumharmonisatie, niet langer noodzakelijk is. De coördineringsrichtlijnen voor medische en paramedische beroepen hebben een zeer sterke invloed gehad op de structuur van de opleidingen, en vormen ongetwijfeld de meest rechtstreekse inmenging van de Gemeenschap in het onderwijsbeleid van de Lid-Staten. De methode van harmonisatie blijkt echter voorbijgestreefd: de betrekkelijk bescheiden resultaten, ten minste wat het aantal opleidingen betreft waarvoor de coördinering is gelukt, en de continue moeilijkheden die er rond de opleidingen blijven bestaan, bieden weinig vooruitzichten voor deze methode.

---

(1331) Zaak C-168/98, *hoger geciteerd*, r.o. 56-58.

(1332) Zaak C-168/98, *hoger geciteerd*, r.o. 62. Zie ook H.v.J. 19 november 1998, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak C-150/94, *Jur.* 1998, I-7235, r.o. 25-26.

(1333) Zaak C-168/98, *hoger geciteerd*, r.o. 65.

## 4. DE HORIZONTALE BENADERING

### 4.1. SITUERING

308. Na de toetreding begin 1973 van de nieuwe Lid-Staten, waaronder de Angelsaksische landen met een zeer afwijkend onderwijssysteem, werd de hoop gekelderd om nog binnen afzienbare tijd een belangrijk aantal sectoriële richtlijnen met de nodige detailregelingen voor de coördinering van de opleidingen, te kunnen aannemen<sup>1334</sup>. Het geweer werd vervolgens van schouder veranderd, en in plaats van de vroegere sectoriële aanpak pleitte men nu voor een meer kwalitatieve benadering, waarbij niet de vergelijkbaarheid van de opleidingen, maar wel de vergelijkbaarheid van het eindproduct van de opleidingen het uitgangspunt vormde<sup>1335</sup>. Het was deze optie die dan ook door de ministers van onderwijs in hun resolutie van 1974 was vastgelegd<sup>1336</sup>. Deze noodzakelijke koerswijziging won nog aan belang in de aanloop naar de voltooiing van de interne markt, en in 1985 kondigde de Commissie de eerste maatregelen volgens de nieuwe benadering aan<sup>1337</sup>. Het duurde gezien de complexiteit van de materie echter nog tot 21 december 1988 vooraleer de Raad overeenstemming bereikte over een richtlijn betreffende een algemeen stelsel van de erkenning van diploma's van hoger onderwijs van ten minste drie jaar<sup>1338</sup>. Niet zo lang na de aanvaarding van de eerste richtlijn, werd een nieuw voorstel ingediend, deze keer met betrekking tot diploma's die behaald werden na een studie van minder dan drie jaar post-secundair onderwijs. Deze richtlijn werd in 1992 aangenomen<sup>1339</sup>. De algemene erkenningsrichtlijnen trachten erkenning te garanderen, niet door middel van harmonisatie van de opleidingen, maar uitgaande van de veronderstelling dat de opleidingen in de verschillende Lid-Staten, als ze dan niet *gelijk* zijn, toch wel minstens *gelijkwaardig* zijn. In 1999 werd het algemeen erkenningsstelsel uitgebreid met nog een derde algemene richtlijn, waarbij de horizontale benadering in de plaats kwam van de verticale, met name voor de kwalificaties die het voorwerp waren van de eerste, transitoire richtlijnen<sup>1340</sup>.

---

(1334) H. SCHNEIDER, *o.c.*, 116.

(1335) R. WÄGENBAUER, *o.c.*, 117.

(1336) Resolutie van de Raad van 6 juni 1974 betreffende de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels, *PB. C.* 1974, 98/1.

(1337) *Witboek van de Commissie van 14 juni 1985. "De voltooiing van de interne markt"*, COM (85) 310 def.

(1338) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van de erkenning van diploma's van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van tenminste drie jaar worden afgesloten, *PB. L.* 24 januari 1989, 19/16.

(1339) Richtlijn van de Raad 92/51/EEG van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van Richtlijn 89/48/EEG, *PB. L.* 24 juli 1992, 209/25, gewijzigd bij Richtlijn 94/38/EG van de Commissie, *PB. L.* 23 augustus 1994, 8217/8 en Richtlijn 95/43/EG van 20 juli 1995, *PB. L.* 3 augustus 1995, 184/21.

(1340) Cfr. *supra*, punt 3 (p. 271 e.v.).

## 4.2. DE EERSTE ALGEMENE RICHTLIJN BETREFFENDE DE WEDERZIJDSE ERKENNING VAN DIPLOMA'S

### 4.2.1. UITGANGSPUNT: VERGELIJKBAARHEID EN WEDERZIJDSE VERTROUWEN

309. De Commissie was bij haar voorstel van de eerste algemene erkenningsrichtlijn uitgegaan van de opvatting dat, ondanks uiteenlopende tradities, de Lid-Staten van de Gemeenschap toch door een zekere culturele eenheid verbonden waren. In het onderwijs kwam deze culturele verbondenheid volgens haar het best tot uiting in de universiteiten, een vorm van hoger onderwijs die men in alle Lid-Staten kende. Tevens baseerde de Commissie zich op de overweging dat, hoewel er grote verschillen bestaan tussen opleidings- en onderwijssystemen, in de praktijk niettemin toch een grote vergelijkbaarheid bestaat van diploma's die tot bepaalde beroepen toegang geven<sup>1341</sup>. In de horizontale benadering van de algemene erkenningsrichtlijn wordt de erkenning van de diploma's niet ingevoerd op grond van een vergelijking en eventuele harmonisering van de opleidingsprogramma's maar eerder aan de hand van de vaststelling dat, wanneer de voornaamste beroepsactiviteiten die de houders van deze diploma's uitoefenen, dezelfde zijn, de opleidingen toch niet zo veel van elkaar kunnen verschillen<sup>1342</sup>. Zeer nauw verbonden hiermee is het concept van het wederzijds vertrouwen tussen de Lid-Staten, wat inhoudt dat de Lid-Staten ervan uitgaan dat de opleidingen niet alleen vergelijkbaar maar ook gelijkwaardig zijn. Het principe van wederzijds vertrouwen komt dus hierop neer dat ervan uitgegaan wordt dat de diploma's equivalent zijn tenzij kan worden vastgesteld dat er aanzienlijke verschillen bestaan in opleiding of beroepsstructuur. De Lid-Staten erkennen dit vertrouwen te zullen nastreven<sup>1343</sup>. Omdat het onmogelijk werd geacht om normen op te stellen waarmee de kwaliteit van de opleidingen in de andere Lid-Staten kan worden gemeten, is men uitgegaan van een kwantitatief criterium. Het maatgevend onderscheid om de waarde van een opleiding te bepalen is enerzijds de opdeling tussen secundair onderwijs en hoger (post-secundair) onderwijs, en anderzijds de duur van de opleiding<sup>1344</sup>.

310. Vaak wordt de algemene erkenningsrichtlijn van 21 december 1988 aangeduid als de richtlijn betreffende wederzijdse erkenning<sup>1345</sup>. Deze aanduiding strookt echter niet volledig met de werkelijke draagwijdte van deze richtlijn. Wie houder is van een diploma waarvoor een sectoriële erkenningsrichtlijn bestaat, weet dat zijn diploma automatisch zal erkend worden in alle Lid-Staten van de Europese Gemeenschap. Dit is met de algemene erkenningsrichtlijn geenszins het geval. De richtlijn verplicht de Lid-Staten immers niet zoals bij de

---

(1341) Memorie van Toelichting, *Bull. EG* suppl. 8/85.

(1342) J.-J. BEUVE MERY, "La reconnaissance des diplômes: le système général adopté le 21.12.1989 par le Conseil des Communautés européennes", *R.M.C.* 1990, 295.

(1343) *Bull. EG* supplement 7/85, p. 14, punt 20.

(1344) E. LANGEDER, *o.c.*, 17.

(1345) J.-M. FAVRET, *o.c.*, 260.

sectoriële richtlijnen, een in een andere Lid-Staat behaald diploma wederzijds, automatisch en zonder het stellen van verdere voorwaarden te erkennen. De Lid-Staat heeft bij de toepassing van deze richtlijn dus een zekere appreciatiebevoegdheid<sup>1346</sup>. Deze appreciatiebevoegdheid heeft onder meer het enigszins merkwaardige gevolg dat de erkenning op basis van de algemene richtlijn niet noodzakelijk dezelfde uitwerking heeft op twee diploma's uit verschillende Lid-Staten. Zo is het heel goed mogelijk dat bijvoorbeeld Lid-Staat A een bepaald diploma uit Lid-Staat B erkent, terwijl hetzelfde diploma behaald in Lid-Staat C niet wordt erkend. Omgekeerd is het mogelijk dat Lid-Staat C de diploma's uit A en B wel erkent terwijl B misschien geen van beide diploma's behaald in Lid-Staten A en C erkent. De erkenning is dus niet automatisch en zeker ook niet altijd wederzijds.

#### 4.2.2. RECHTSGRONDSLAG

311. Artikel 57 (thans, na wijziging, artikel 47) van het Verdrag voorzag in de opstelling van richtlijnen die de toegang tot beroepen 'andere dan in loondienst' moeten vergemakkelijken. In eerste instantie dacht men vooral aan het bevorderen van de vrijheid van vestiging in een andere Lid-Staat, omdat inderdaad vooral de toegang tot de vrije 'intellectuele' beroepen -zoals arts, apotheker, architect of advocaat- in haast alle Lid-Staten gereguleerd is en afhankelijk is gemaakt van het bezit van een specifiek diploma. Om ervoor te zorgen dat ook loontrekkenden van de erkenning van hun diploma konden genieten, had men voor de sectoriële richtlijnen ook artikel 49 (thans, na wijziging, artikel 40) en 235 (thans artikel 308) toegevoegd aan de rechtsbasis<sup>1347</sup>. De algemene richtlijn is daarom eveneens niet alleen gebaseerd op artikel 57 (thans, na wijziging, artikel 47) van het EEG-Verdrag, maar vermeldt ook de artikelen 49 (thans, na wijziging, artikel 40) en 66 (thans artikel 55). Artikel 49 (thans, na wijziging, artikel 40) voorziet in maatregelen ter bevordering van het vrij verkeer van werknemers. Artikel 66 (thans artikel 55) daarentegen breidt de toepassingsfeer van de richtlijn uit tot diensten. In de zesde overwegende van de richtlijn wordt ook nog expliciet verwezen naar artikel 5 (thans artikel 10) van het Verdrag. Er wordt uitdrukkelijk gesteld dat een Lid-Staat verplicht is rekening te houden met de kwalificaties die een kandidaat-uitoefenaar van een gereguleerd beroep in zijn Lid-Staat van herkomst zou hebben verworven.

---

(1346) J.-J. BEUVE MERY, *o.c.*, 297.

(1347) Dit was het geval tot de richtlijn voor het vroedvrouwdiploma in 1980, waar artikel 235 (thans artikel 308) van het Verdrag niet meer in de rechtsgrondslag werd opgenomen. Zie ook supra, punt 3 (p. 271 e.v.).



### 4.2.3. TOEPASSINGSGEBIED

#### 4.2.3.1. Ratione personae

312. Zoals uit de rechtsgrondslag van de richtlijn kan worden afgeleid, is de richtlijn niet alleen van toepassing op zelfstandigen. Artikel 2 van de richtlijn, dat het toepassingsgebied omschrijft, bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op allen die als zelfstandige of als loontrekende een gereguleerd beroep willen uitoefenen in de ontvangende Lid-Staat<sup>1348</sup>. Beroepen waarvoor echter reeds een specifieke richtlijn bestaat, waarmee de onderlinge erkenning van diploma's werd ingesteld, vallen buiten het toepassingsgebied van deze algemene richtlijn<sup>1349</sup>. De algemene richtlijn is dus subsidiair: wanneer na de inwerkingtreding van de algemene richtlijn voor een bepaald beroep een specifieke richtlijn wordt ingevoerd, dan houdt de toepasselijkheid van de algemene richtlijn op ten voordele van de nieuwe richtlijn<sup>1350</sup>. Deze hypothese is trouwens geenszins theoretisch<sup>1351</sup>. Een specifieke richtlijn heeft doorgaans het voordeel dat de erkenning automatisch is: er dient geen onderzoek naar gelijkwaardigheid meer te gebeuren<sup>1352</sup>. Er kunnen in dat geval geen bijkomende voorwaarden worden opgelegd, wat voor de kandidaat-beroepsuitoefenaar natuurlijk een belangrijk voordeel vormt. In de oudere sectoriële richtlijnen verbond men deze automatische erkenning aan een harmonisatie van de opleiding die tot het diploma in kwestie leidde, maar in de recente advocatenrichtlijn past men sectorieel een beginsel uit de horizontale benadering toe: men neemt het 'eindproduct', de vereiste kwalificaties die toegang geven tot het beroep van advocaat, en niet de opleiding, als maatgevend<sup>1353</sup>.

313. Het algemene systeem is niet alleen van toepassing op alle onderdanen van de Lid-Staten van de Unie die een professionele kwalificatie hebben behaald in een Lid-Staat, maar ook op die van Noorwegen en IJsland (de landen van de Europese Economische Ruimte die niet

---

(1348) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd* artikel 2, lid 1.

(1349) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 2, lid 2.

(1350) J. MINOR, "Introductory lecture on the Directive of 21 December 1988" in J. PERTEK, *General Recognition of Diplomas and Free Movement of Professionals*, Seminar proceedings, Maastricht, IEAP/EIPA, 1992, 4 hierover: "The attitude of the Commission is that it is quite prepared to entertain certain bids for specific directives if the profession concerned can demonstrate firstly that, as a *European* profession it has reached agreement, and secondly that, as a result of that agreement at professional level, it is not improbable that the Member States will approve any proposals that the Commission puts forward based on the profession's proposals; There are thus two preconditions: (i) agreement within the profession; and (ii) evidence of support amongst the national authorities".

(1351) Met name ingenieurs, fysiotherapeuten en accountants waren vragende partij voor een eigen sectoriële richtlijn. Zie J. MINOR, *o.c.*, 4.

(1352) Zie met name C. ZILIOLI, *o.c.*, 56, die van oordeel is dat de erkenning veel minder automatisch verloopt dan wel zou moeten. Tevens C. FRAZIER, *o.c.*, 84.

(1353) Richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere Lid-Staat dan die waar de beroeps-kwalificatie is verworven, *PB. L.* 1998, 77/36

tot de Unie zijn toegetreden)<sup>1354</sup>. De Lid-Staat waar zij die kwalificatie hebben behaald hoeft niet noodzakelijk de Lid-Staat te zijn waarvan ze de nationaliteit hebben. Het is zelfs mogelijk een diploma behaald in een andere Lid-Staat op grond van de richtlijn te laten erkennen in de Lid-Staat waarvan men de nationaliteit heeft. Het Hof bepaalde dit inderdaad in het arrest Kraus, waar een Duitser zijn in het Verenigd Koninkrijk behaalde diploma in Duitsland op grond van de richtlijn erkend wenste te zien, en herhaalde dit in het arrest Fernández de Bobadilla, waar het eveneens om een Engels diploma ging, waarbij deze keer erkenning in Spanje werd gevraagd door een Spaans onderdaan. Immers, indien een onderdaan van een Lid-Staat zich, doordat hij regelmatig op het grondgebied van een andere Lid-Staat heeft verbleven en daar een vakbekwaamheid heeft verworven, ten opzichte van zijn Lid-Staat van herkomst in een overeenkomstige positie bevindt als een migrerend werknemer, dan dient hij ook de door het Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden te genieten<sup>1355</sup>. Wel kan men slechts rechten putten uit de richtlijn, wanneer men een beroep wil uitoefenen in een andere Lid-Staat dan die waar men zijn diploma heeft behaald. Zo wees het Hof de eis af van Griekse ingenieurs, die vergoeding vroegen voor de schade die zij zouden hebben geleden door het niet-tijdig uitvoeren door Griekenland van de algemene erkenningsrichtlijn. De ingenieurs, die in Griekenland woonden, er hadden gestudeerd en er werkten, konden omwille van het feit dat het een zuiver interne situatie betrof geen rechten onttelen aan de richtlijn, zodat het Hof op hun vragen ten gronde niet inging<sup>1356</sup>. Volgens vaste rechtspraak zijn de verdragsbepalingen op het gebied van het vrije verkeer en de ter uitvoering van deze gestelde handelingen immers niet van toepassing op activiteiten die geen enkele aanknoping hebben met situaties die het gemeenschapsrecht op het oog heeft, en waarvan alle elementen geheel in de interne sfeer van een Lid-Staat liggen<sup>1357</sup>. Tenslotte heeft de Raad van ministers aanbevolen dat ook voor EG-onderdanen die een diploma in een derde land hebben behaald, de toegang tot gereguleerde beroepen moet bevorderd worden<sup>1358</sup>. Aangenomen mag worden dat het voordeel van de richtlijn ook geldt voor de derde-landers die via hun familieband met een EG-on-

---

(1354) Artikel 30 EER-Verdrag, *hoger geciteerd*.

(1355) Zaak C-19/92, *hoger geciteerd*, I-1663, r.o. 15-16; zaak C-234/97, *hoger geciteerd*, r.o. 30. Zie ook H.v.J. 7 februari 1979, *Knoors*, zaak 115/78, *Jur.* 1979, 399, r.o. 24 en H.v.J. 3 oktober 1990, *Bouchoucha*, zaak C-61/89, *Jur.* 1990, I-3551, r.o. 13.

(1356) H.v.J. 2 juli 1998, *Kapaskalis, Skiathitis en Kougiagkas t. Griekse staat*, gevoegde zaken C-225/95, C-226/95 en C-227/95, *Jur.* 1998, I-4239, r.o. 20-23.

(1357) H.v.J. 5 juni 1997, *Uecker en Jacquest*, gevoegde zaken C-64/96 en C-65/96, *Jur.* 1997, I-3171, r.o. 16; H.v.J. 16 januari 1997, *USSL Nr. 47 t. di Biella*, zaak C-134/95, *Jur.* 1997, I-195, r.o. 1; H.v.J. 28 januari 1992, *Steen*, zaak C-332/90, *Jur.* 1992, I-341, r.o. 9.

(1358) Aanbeveling van de Raad 89/49/EEG, *hoger geciteerd*.

derdaan van het vrij verkeer van personen genieten<sup>1359</sup>. Derdelanders die niet van het vrij verkeer genieten kunnen er dan echter weer geen aanspraak opmaken<sup>1360</sup>.

#### 4.2.3.2. Professionele erkenning

314. De richtlijn beoogt uitdrukkelijk enkel de *professionele* erkenning van de verschillende diploma's en beroepsopleidingstitels. Zoals gezegd verstaat men onder professionele erkenning de erkenning van een buitenlands diploma met het oog op de toegang tot of de uitoefening van een beroep, waarvoor de aanvrager een opleiding van hoger onderwijs heeft genoten in een andere Lid-Staat<sup>1361</sup>. De richtlijn heeft bijgevolg geen invloed op de academische erkenning van diploma's of studieperioden, waarover overeenstemming bestond dat deze niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschap zou behoren<sup>1362</sup>. Wel hebben de gemeenschapsinstellingen verscheidene malen gesteld dat de academische erkenning van diploma's en studieperioden diende te worden bevorderd, met het oog op een grotere mobiliteit van studenten<sup>1363</sup>. Als gevolg van deze bekommernis vormt academische erkenning zo'n belangrijk onderdeel van de mobiliteitsprogramma's die door de Gemeenschap zijn opgezet voor het hoger onderwijs<sup>1364</sup>. In de voorbereidingsfase van de richtlijn noemde het Europees Parlement de academische erkenning een probleem '*of equal importance*', omdat het de mobiliteit van studenten kan bevorderen<sup>1365</sup>. De Commissie Jeugd, Cultuur, Onderwijs, Media en Sport van het Europees Parlement, verwees in haar opinie over de richtlijn naar het gemeenschappelijke onderwijsbeleid waarnaar werd gestreefd en benadrukte dat academische erkenning niet geheel van

---

(1359) H.v.J. 7 mei 1986, *Emir Gül*, zaak 131/85, *Jur.* 1986, 1585, r.o. 28-29. Het betrof hier een Cyprioot die gehuwd was met een Britse en die als docent geneeskunde in de Bondsrepubliek wilde werken. Hoewel het hier een diploma betrof dat onder een sectoriële richtlijn viel, is de formulering van het Hof zo algemeen, dat we mogen aannemen dat ze ook voor de algemene erkenningsrichtlijnen geldt. In dezelfde zin: J. PERTEK, *o.c.*, 142.

(1360) H.v.J. 25 juni 1992, *Ferrer-Laderer*, zaak C-147/91, *Jur.*, 1992, I-4112.

(1361) C. ZILIOLI, "The recognition of diplomas and its impact on educational policy" in B. DE WITTE, (ed.), *European Community Law of Education*, Nomos, Baden-Baden, 1989, 51. F. DALICHOW, *o.c.*, 3-4 maakt nog een onderscheid tussen *professionele* erkenning en *vocationele* erkenning. Vocationele erkenning beschouwt hij de erkenning van kwalificaties beneden het academische niveau, terwijl professionele erkenning de erkenning van academische kwalificaties betreft.

(1362) Deze quasi-consensus over de afwezigheid van enige gemeenschapsbevoegdheid inzake academische erkenning blijkt ook vandaag nog te bestaan: zie bijvoorbeeld de antwoorden op vragen die in het Europees Parlement over de academische erkenning van diploma's worden gegeven: Vraag EP-2950/98 van Cristiana Muscardini, *PB. C.* 1999, 135/144; Vraag EP-1304/98 van Cristiana Muscardini, *PB. C.* 1998, 354/98.

(1363) De Commissie maakte een Mededeling over aan de Raad in verband met de academische erkenning van studietijdvakken en diploma's (Com (81) 186 def.). Zie verder de resolutie van 9 februari 1976 van de Raad en van de Ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen, houdende een actieprogramma op onderwijsgebied, *PB. C.* 1976, 38/1; zie ook *PB. C.* 1984, 104/64. F. DALICHOW, *o.c.*, 39 en J. LASLETT, *o.c.*, 42.

(1364) DALICHOW noemt academische erkenning 'het sleutelwoord' van het Erasmusprogramma (F. DALICHOW, *o.c.*, 40).

(1365) PE DOC A2 - 139/85, p.16.

professionele erkenning mocht worden losgemaakt<sup>1366</sup>. Anderen -en deze strekking heeft het dus gehaald- achtten het echter niet opportuun de verwezenlijking van de professionele erkenning nog verder te vertragen door ze te verbinden aan de academische erkenning, die een zo mogelijk nog delicates probleem vormt<sup>1367</sup>.

#### 4.2.3.3. Diploma

315. In haar artikel 1 gaat de richtlijn uitgebreid in op een aantal begrippen die verder worden gehanteerd. Om als diploma waarop de richtlijn van toepassing is te worden beschouwd, moet het gaan om een diploma, certificaat of ander bewijs van beroepsopleiding dat uitgereikt is door een bevoegde autoriteit in een Lid-Staat die aangewezen is volgens de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Uit het diploma moet blijken dat de houder ervan een post-seculaire studiecycclus van ten minste drie jaar heeft gevolgd aan een universiteit of aan een instelling voor hoger onderwijs. Diploma's verkregen na gelijkwaardige deeltijdstudie of studie aan een instelling van gelijkwaardig niveau<sup>1368</sup> worden ook in aanmerking genomen. Dit diploma moet aantonen dat de houder de vereiste beroepskwalificaties bezit om in die Lid-Staat te worden toegelaten tot een gereguleerd beroep of om dat beroep uit te oefenen<sup>1369</sup>. Het diploma moet een opleiding afsluiten die hoofdzakelijk in de Gemeenschap werd genoten, en wanneer dit niet het geval is moet de houder ervan een driejarige beroepservaring hebben opgedaan, gewaarmerkt door de Lid-Staat die zijn of haar opleiding heeft erkend.

316. Daarnaast worden nog in aanmerking genomen alle diploma's, certificaten en andere titels waarmee een in de Gemeenschap gevolgde opleiding wordt afgesloten welke door de bevoegde autoriteit in die Lid-Staat als gelijkwaardig worden erkend, en waaraan dezelfde rechten inzake toegang tot en uitoefening van een gereguleerd beroep zijn verbonden<sup>1370</sup>. Deze bepaling werd ingevoerd met het oog op de specifieke situatie in de Angelsaksische landen waar de zogenaamde '*Chartered Bodies*', beroepsorganisaties, ook een opleiding in het beroep verschaffen die leidt tot een certificaat dat, hoewel geen diploma, toch dezelfde rechten verleent<sup>1371</sup>. Deze weg om een beroepskwalificatie te verwerven past immers niet onder het begrip 'studie aan een instelling van gelijkwaardig niveau', maar vormt een werkelijk al-

---

(1366) Document PE - A2 6 139/85/Annex P. 5-6.

(1367) J. LASLETT, *o.c.*, 43.

(1368) "Gelijkwaardig niveau" wordt niet geacht te slaan op de kwaliteit van de opleiding, maar enkel op het drietrapsindeling die door de algemene erkenningsrichtlijnen wordt ingevoerd (secundair, postsecundair van minder dan drie jaar en postsecundair van drie jaar of meer (cfr. *infra*): E. LANGEDER, *o.c.*, 34, voetnoot 237.

(1369) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 1, a, eerste alinea.

(1370) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 1, a, tweede alinea.

(1371) Doc. EP 124.317/def., p.9.

ternatief voor de post-secundaire opleiding<sup>1372</sup>. Hoewel ingevoerd op vraag van en ten behoeve van de Angelsaksische landen, hoeft het gebruik van deze bepaling niet per se tot deze landen beperkt te blijven. Zo kunnen argumenten worden geformuleerd om deze bepaling te gebruiken voor (vroeger gevolgde) opleidingen die niet aan de voorwaarden voor erkenning in een andere Lid-Staat krachtens deze richtlijn voldoen, maar die intern ondertussen door een andere, wel richtlijnconforme opleiding zijn vervangen. In tegenstelling tot de sectoriële richtlijnen, waar telkens in een behoud van verworven rechten werd voorzien voor oudere diploma's die niet aan de voorwaarden van de richtlijn voldeden, door tekorten in de opleiding door het bewijs van langdurige beroepsuitoefening te laten compenseren, bestaat er in de algemene richtlijn geen dergelijke bepaling. De stelling dat deze bepaling ten behoeve van dergelijke verouderde diploma's zou kunnen gebruikt worden, lijkt verdedigbaar, op voorwaarde dat intern aan deze diploma's gelijke rechten worden toegekend als aan het nieuwere, richtlijnconforme diploma<sup>1373</sup>.

317. De erkenning dient in elk geval slechts te worden toegekend aan het volledig opleidingspakket, dit is het 'eindproduct'<sup>1374</sup>. Dit betekent dat als er in de herkomst-Lid-Staat een bijkomend diploma of certificaat nodig is om tot het beroep te worden toegelaten, de aanvrager dit ook zal moeten voorleggen, zelfs wanneer dit normaal niet vereist is in de gast-Lid-Staat<sup>1375</sup>. Men geeft hierbij vaak het voorbeeld van de Duitse advocaat, die staatsexamens moet hebben gedaan, vooraleer hij zich kan inschrijven aan de balie van een Lid-Staat die op zich geen staatsexamens vereist. Aanvullende opleiding is een opleiding, en kan dus in geen geval als beroepservaring aangerekend worden, ook als de aanvullende opleiding het karakter had van een stage. De opleiding moet voltooid geweest zijn, wat betekent dat een onvolledige, maar driejarige opleiding niet in aanmerking komt voor erkenning. Men moet in de herkomststaat toegang hebben tot het beroep, maar dat betekent niet dat het beroep ook werkelijk moet zijn uitgeoefend. Dat is echter wel het geval wanneer het beroep in de herkomststaat niet-gereguleerd was<sup>1376</sup>.

318. Joris en Veny wezen erop dat het begrip diploma niet zo restrictief moet worden opgevat als de draagwijdte die het begrip in de intern Belgische rechtsorde heeft. Het begrip 'certificaat' heeft naar Belgisch recht doorgaans geen civielrechtelijke gevolgen. De Belgische overheden moeten echter wel dergelijke buitenlandse certificaten erkennen indien zij in een

---

(1372) Zie G. HAUG, F. DALICHOW en J. VAN DER PERRE, "Mutual recognition of degrees and professional qualifications" in C. COMINA, (ed.), *Engineering Education in Europe*, 1990, 11.

(1373) E. LANGEDER, *o.c.*, 48, contra nochtans: N. PARKINS, *l.c.*

(1374) J. LASLETT, *o.c.*, 30.

(1375) E. LANGEDER, *o.c.*, 44.

(1376) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 3, b)

andere Lid-Staat een civielrechtelijke effect hebben<sup>1377</sup>. De uitgebreide definitie van het begrip 'diploma' is ingegeven door de motivering dat men de weg wou vrij maken voor elke beroepsbeoefenaar, en niet alleen voor de bezitters van een academisch diploma<sup>1378</sup>. Het diploma of certificaat moet zijn uitgereikt door de 'overeenkomstig het nationale recht bevoegd verklaarde autoriteit'. In België kunnen dit zijn: de examencommissies van de universiteiten of hogescholen en de examencommissies van de Gemeenschappen<sup>1379</sup>.

#### 4.2.3.4. Ontvangende Lid-Staat

319. Waar in de richtlijn gewag wordt gemaakt van de ontvangende Lid-Staat, bedoelt men de Lid-Staat waar een onderdaan van een Lid-Staat een beroep wenst uit te oefenen, dat aldaar is gereglementeerd, zonder dat hij in die Lid-Staat zijn diploma heeft behaald, of zonder dat hij het beroep daar eerst al heeft uitgeoefend<sup>1380</sup>. Zeer zorgvuldig werd hier elke verwijzing naar de Lid-Staat waarvan men de nationaliteit heeft, vermeden. Zo kunnen ook onderdanen van de ontvangende Lid-Staat, die in een andere Lid-Staat een diploma hebben behaald van de voordelen van de richtlijn genieten. Zoals hoger vermeld vroegen de Duitsers Kraus en de Spaanse Fernández de Bobadilla<sup>1381</sup> in de eigen Lid-Staat de erkenning van een in een andere Lid-Staat behaald diploma, en bevestigde het Hof dat het feit dat de aanvragers de nationaliteit van de ontvangende Lid-Staat hadden, niet betekende dat zij geen aanspraak konden maken op erkenning van hun diploma krachtens het gemeenschapsrecht. Door hun, in het buitenland behaald, diploma bevonden zij zich ten opzichte van hun herkomst-Lid-Staat in een situatie vergelijkbaar met die van een migrant. Wie zijn diploma echter in de eigen Lid-Staat behaalde, kan zich tegenover die Lid-Staat echter niet op de richtlijn beroepen<sup>1382</sup>.

#### 4.2.3.5. Gereglementeerd beroep

320. De richtlijn is enkel van toepassing op gereglementeerde beroepen. Het begrip 'gereglementeerd beroep' vindt men niet terug in artikel 57 (thans, na wijziging, artikel 47), maar

---

(1377) T. JORIS en L. VENY, *De richtlijn van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van onderlinge erkenning van hoger-onderwijsdiploma's en haar impact op het Belgisch positief recht*. Onderzoeksrapport in opdracht van het Staatsecretariaat voor Europa 1992, Brussel, 1989, 39. In de tweede algemene erkenningsrichtlijn spreekt men overigens uitdrukkelijk over certificaten.

(1378) Doc. Raad, 7533/88 ADD. 1, p.6.

(1379) Cf. T. JORIS en L. VENY, *o.c.*, voetnoot 139.

(1380) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 1, b

(1381) Zaak C-19/92, *hoger geciteerd*; zaak C-234/97, *hoger geciteerd*.

(1382) Gerecht, 11 februari 1992, *Anastasia Panagiotopoulou t. Europees Parlement*, zaak T-16/90, *Jur.* 1992, II-89., r.o. 44.

het blijkt een cruciaal element voor de toepassing van de richtlijn<sup>1383</sup>. Volgens artikel 1 van de richtlijn is een gereguleerd beroep *“de gereguleerde beroepsactiviteit of het geheel van gereguleerde beroepsactiviteiten die in een Lid-Staat dit beroep vormen”*<sup>1384</sup>. Verder wordt ook het begrip gereguleerde beroepsactiviteit gedefinieerd. Een gereguleerde beroepsactiviteit is *“een beroepsactiviteit, voor zover de toegang tot of de uitoefening daarvan, in een Lid-Staat krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma”*. Als wijze van uitoefening van een gereguleerde beroepsactiviteit wordt vermeld: het uitoefenen van een beroepsactiviteit onder het voeren van een beroepstitel, wanneer het voeren van die titel is voorbehouden aan de houders van een diploma, en wanneer dat is vastgelegd in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen. Hetzelfde geldt voor de uitoefening van een beroepsactiviteit in de gezondheidssector, wanneer de bezoldiging of de vergoeding van de activiteit volgens het stelsel van sociale zekerheid afhankelijk is gesteld van het bezit van een bepaald diploma<sup>1385</sup>. Daarnaast worden ook de *“activiteiten die voorbehouden zijn aan de leden van een vereniging of organisatie die tot doel heeft in de betrokken beroepssector een hoog niveau te bevorderen en te handhaven”* als gereguleerde beroepsactiviteiten omschreven. Voorwaarde is wel dat zo'n organisatie met dit doel een specifieke vorm van erkenning geniet door een Lid-Staat, en daarnaast aan nog enkele voorwaarden voldoet. In de bijlage van de richtlijn is een lijst opgenomen die op niet limitatieve wijze een aantal van deze verenigingen opsomt<sup>1386</sup>.

321. De richtlijn vereist dat degene die het beroep wil uitoefenen het diploma bezit dat in de herkomst-Lid-Staat vereist is voor de uitoefening van hetzelfde beroep. Men zal dus niet alleen diploma's moeten vergelijken, maar ook de beroepen zelf. De benaming van het beroep is niet doorslaggevend, het gaat intrinsiek om de bezigheden die men verricht die hetzelfde dienen te zijn, al kunnen ze onder heel verschillende benamingen worden uitgeoefend<sup>1387</sup>. Wel is het zo dat het aan de aanvrager toekomt te bewijzen dat de uitgeoefende activiteit de-

---

(1383) J. PERTEK, *o.c.*, 121-123 geeft verschillende aspecten weer van de reglementering van beroepen. Zo kan een beroep gereguleerd zijn omdat er een penale sanctie staat voor wie het uitoefent zonder aan bepaalde diplomavereisten te voldoen. Moeilijker wordt het wanneer bepaalde aspecten van de uitoefening van een beroep onderworpen zijn aan het bewijzen van bepaalde kwalificaties. Daarnaast kan de reglementering van het beroep betrekking hebben op voorwaarden inzake moraliteit, gezondheid, financiële garanties. Hij wijst erop dat de richtlijn één aspect van gereguleerd zijn in aanmerking neemt, en de andere aspecten buiten beschouwing laat.

(1384) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 1, c.

(1385) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 1, d.

(1386) Hierin zijn vooral de Engelse *“Chartered Bodies”* opgenomen.

(1387) C. ZILIOLI merkt het probleem op dat bijvoorbeeld een Brits *Environmental Health Officer*, die keuring doet in slachthuizen, ondervindt wanneer hij zijn beroep in Frankrijk zou willen uitoefenen: in Frankrijk is daarvoor het diploma van Veearts vereist. Het diploma van *Health officer* zal zeker niet gelijkwaardig verklaard worden met dat van veearts, terwijl wanneer de migrant alleen keuringen zou wensen uit te voeren, dit diploma ook eigenlijk helemaal niet nodig zou mogen zijn. Over dezelfde problematiek ook J. LASLETT, *o.c.*, 46 en J.-J. BEUVE MERY, *o.c.*, 259.

zelfde is<sup>1388</sup>. De richtlijn heeft alleen betrekking op professionele erkenning, en niet op academische erkenning. Een grensgeval van het toepassingsgebied van de richtlijn ligt echter in het geval waarin het systeem slechts een academische titel kent, waarvan het voeren echter de met het voeren van een beroepstitel verbonden marktvoordeel teweegbrengt<sup>1389</sup>. In het arrest Kraus<sup>1390</sup> was deze overweging wel voldoende om de materie onder de toepassingsfeer van het Verdrag te brengen. Niet geheel duidelijk is of dit er ook toe zou kunnen leiden dat het beroep in kwestie als gereguleerd beroep kan worden beschouwd. In het arrest Kraus was de eerste richtlijn immers niet van toepassing omdat het bewuste diploma een opleiding van minder dan drie jaar afsloot, terwijl de tweede erkenningsrichtlijn nog niet in werking was: een onderzoek naar het al dan niet gereguleerd zijn van een beroep waartoe het bewuste diploma toegang verleende. Wanneer het *master-of-laws* diploma een voorwaarde zou zijn geweest om te worden toegelaten tot het doctoraat, dan was een dergelijke oplossing wellicht mogelijk, maar nog steeds onwaarschijnlijk. Een andere oplossing zou erin bestaan de éénjarige *master-of-laws* opleiding niet als een aparte opleiding te beschouwen, maar als de tweede cyclus van een opleiding die in totaal meer dan drie jaar bedraagt, en dus binnen het toepassingsgebied van de eerste algemene erkenningsrichtlijn valt.

322. Het al dan niet gereguleerd zijn van een beroep heeft reeds voor de nodige controverse gezorgd, die door het Hof van Justitie diende te worden beslecht. In de zaak Aranitis vroeg een Grieks onderdaan met het diploma van geoloog de gelijkwaardigverklaring van zijn diploma met het overeenstemmende Duitse diploma en de toestemming om de daaraan verbonden titel te mogen dragen, namelijk deze van '*Diplom-Geolog*'. De geoloog was wegens het ontbreken van een equivalentie bij het arbeidsbureau van Berlijn immers ingeschreven geworden als 'ongeschoolde', iets wat de Duitse overheid achteraf wel als 'ongelukkig' had bestempeld. De aanvraag tot erkenning werd, ook in beroep, geweigerd, omdat het beroep van geoloog in Duitsland niet gereguleerd was. Wel werd de aanvrager toegestaan zijn Griekse titel te gebruiken, met de vermelding tussen haakjes van de letterlijke vertaling 'geoloog met een diploma'. Krachtens de algemene erkenningsrichtlijn heeft de beroepsbeoefenaar wiens diploma op grond van de richtlijn wordt erkend, het recht de beroepstitel te gebruiken die met dat beroep overeenkomt. Bovendien kan men in dat geval gebruik maken van de wettige, in de Lid-Staat van herkomst of oorsprong gevoerde opleidingstitel en eventueel de afkorting daarvan, in de taal van deze staat. De ontvangende Lid-Staat kan voorschrijven dat deze titel gevolgd wordt door de naam en de plaats van de instelling of de examencommissie die deze heeft verleend<sup>1391</sup>. Aranitis meende op grond van deze bepaling aanspraak te kunnen maken op de titel van *Diplom-Geolog*. De richtlijn bepaalt dat een beroep geregle-

---

(1388) J.-M. FAVRET, *o.c.*, 265.

(1389) E. LANGEDER, *o.c.*, 37.

(1390) Zaak C-19/92, *hoger geciteerd*, I-1695, r.o. 22.

(1391) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 7, lid 1 en 2.



menteerd is als het 'direct of indirect' geregeld wordt. Het Hof stelde vast dat het beroep van geoloog zeker niet rechtstreeks door juridische bepalingen geregeld werd. Op de vraag of het misschien indirect geregeld werd, was door Aranitis aangevoerd dat alleen houders van het bewuste diploma een betrekking als geoloog zoeken, en alleen deze houders ervan ook als geoloog door werkgevers worden aangenomen. Dat is volgens het Hof echter niet voldoende om het beroep van geoloog in Duitsland als een gereguleerd beroep in de zin van de algemene erkenningsrichtlijn te kwalificeren. Of een beroep gereguleerd is hangt af van de wettelijke situatie in een Lid-Staat, en niet van de feitelijke situatie op de arbeidsmarkt aldaar<sup>1392</sup>. De Italiaanse regering had nog aangevoerd dat het feit dat het arbeidsbureau Aranitis als ongeschoolde had geregistreerd, bewees dat de Duitse arbeidsmarkt indirect gereguleerd is op een manier die meebrengt dat iedereen die beschikt over een niet-Duits diploma van bepaalde beroepen wordt uitgesloten, of fel in de uitoefening ervan wordt gehinderd<sup>1393</sup>. Het Hof ging echter niet mee in deze redenering, omdat uit de praktische feiten van de zaak (de classificatie van Aranitis als ongeschoolde was later gewijzigd) bleek dat er ook van indirecte reglementering geen sprake was. Wel wijst het Hof erop dat de autoriteiten die personen kwalificeren met gevolgen voor hun kansen op het vinden van werk, bij die classificatie rekening moeten houden met de diploma's, kennis en vaardigheden, die de kandidaat in zijn Lid-Staat van herkomst reeds heeft verworven.

323. Wel een goed voorbeeld van mogelijke indirecte reglementering van een beroep vinden we in de zaak *Fernández de Bobadilla*. Zoals hoger vermeld werd zij niet toegelaten tot het examen voor een vaste betrekking van restaurateur bij het Prado, omwille van het feit dat de geldende Collectieve Arbeidsovereenkomst dit examen voorbehield aan houders van welbepaalde Spaanse diploma's tezamen met houders van gehomologeerde buitenlandse diploma's. De verwijzende rechter had verklaard dat het beroep van restaurateur van kunstvoorwerpen in Spanje niet gereguleerd was, aangezien het niet voorkwam op de lijst van beroepen die vallen onder de Spaanse wettelijke regeling tot omzetting van de algemene erkenningsrichtlijnen, en er geen richtlijn bestaat die het beroep in kwestie specifiek regelt. De verwijzende rechter verwees tevens naar een arrest van het Spaanse grondwettelijke Hof waarin gesteld werd dat het feit dat voor de toegang tot een bepaald beroep bepaalde voorwaarden of vereisten worden gesteld, nog niet betekent dat er sprake is van een gereguleerd beroep. Het Hof van Justitie wees er echter op dat de definitie van 'gereguleerd beroep' in de zin van de algemene erkenningsrichtlijnen een gemeenschapsrechtelijke definitie is<sup>1394</sup>. Het volgde de conclusie van de Advocaat-generaal<sup>1395</sup> die had opgemerkt dat sociale partners in de rechtstelsels van vele Lid-Staten collectieve overeenkomsten sluiten inzake arbeidsvoorwaarden,

---

(1392) H.v.J. 1 februari 1996, *Aranitis t. Land Berlin*, zaak C-164/94, *Jur.* 1996, I-135, r.o. 23.

(1393) Zaak C-164/94, *hoger geciteerd*, r.o.25.

(1394) Zaak C-234/97, *hoger geciteerd*, r.o. 14.

(1395) Conclusie van de advocaat-generaal, zaak C-234/97, *hoger geciteerd*, r.o. 23.

met inbegrip van toelatingsvoorwaarden voor een beroep die niet enkel verbindend zijn voor de ondertekenende partijen en de werkgevers en werknemers die zij vertegenwoordigen, maar ook voor derden, of die ten aanzien van derden gevolgen hebben. Een Lid-Staat kan immers de uitvoering van de door richtlijnen nagestreefde doeleinden overlaten aan sociale partners, maar dit ontslaat de Lid-Staat niet van de op hem rustende verplichting om de volledige uitvoering van de richtlijnen te verzekeren door in voorkomend geval alle passende maatregelen te nemen<sup>1396</sup>. De bepalingen van een collectieve overeenkomst die op algemene wijze de toegang tot het beroep regelt kunnen 'wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen' vormen in de zin van de richtlijn, in het bijzonder wanneer dit een uitvloeisel is van een op nationaal niveau bepaald eenvormig administratief beleid<sup>1397</sup>. Indien deze algemene erkenningsrichtlijnen niet van toepassing zouden zijn op door collectieve overeenkomsten beheerste sectoren, zou dit inderdaad afbreuk doen aan de nuttige werking ervan. Wanneer een collectieve overeenkomst de toegang tot of de uitoefening van een beroep op algemene wijze regelt, bijvoorbeeld wanneer de bepalingen van een overeenkomst tussen een overheidsorgaan zoals het Prado, en de vertegenwoordigers van zijn werknemers ook voorkomen in andere collectieve overeenkomsten die individueel door andere soortgelijke overheidsorganen zijn gesloten en vooral, indien de bepalingen van die overeenkomsten een uitvloeisel zijn van op nationaal niveau bepaald eenvormig administratief beleid, kan de werkingssfeer van die overeenkomsten als voldoende algemeen worden aangemerkt om de bepalingen ervan als regeling van een beroepsactiviteit in de zin van de richtlijnen 89/48 en 92/51 te kwalificeren. De werkingssfeer van een collectieve overeenkomst die enkel de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers binnen één overheidsorgaan regelt, is daarentegen in de regel niet voldoende algemeen om de betrokken beroepsactiviteiten als een gereguleerd beroep in de zin van de algemene erkenningsrichtlijnen<sup>1398</sup>. Het komt in dergelijk geval aan de nationale rechter toe de draagwijdte na te gaan van de in de overeenkomst opgelegde diplomavereiste, en op grond daarvan te bepalen of het beroep in kwestie al dan niet gereguleerd is in de zin van de erkenningsrichtlijnen.

324. Zoals gezegd heeft het begrip 'gereguleerd beroep' zich ontwikkeld tot een cruciaal concept in de toepassing van de erkenningsrichtlijnen. Wanneer een bepaald beroep in de ontvangende Lid-Staat niet gereguleerd is, kan men geen beroep doen op de voordelen van de richtlijn. Hoewel het begrip 'gereguleerd beroep' beantwoordt aan een gemeenschapsrechtelijke definitie staat het de Lid-Staten nog steeds zelf vrij binnen die definitie een beroep al dan niet te reguleren. Sommige landen hebben zeer veel gereguleerde beroepen, andere dan weer zeer weinig. Voorzien de richtlijnen nog in een oplossing voor het probleem dat ontstaat wanneer iemand in een ontvangende Lid-Staat een gereguleerd beroep waarvoor hij in zijn herkomst-Lid-Staat werd opgeleid, wil uitoefenen, terwijl het beroep in de

---

(1396) H.v.J. 30 januari 1985, *Commissie t. Denemarken*, zaak 143/83, *Jur.* 1983, 427, r.o. 8-9. Zaak C-234/97, *hoger geciteerd*, r.o. 19.

(1397) Zaak C-234/97, *hoger geciteerd*, r.o. 20.

(1398) Zaak C-234/97, *hoger geciteerd*, r.o.20-23.

herkomst-Lid-Staat niet was gereglementeerd, dan vallen degenen die een beroep willen uitoefenen dat in de gast-Lid-Staat niet is gereglementeerd, volledig buiten het toepassingsgebied van de richtlijn, en moeten zij terugvallen op de erkenningsleer van het Hof van Justitie. Dit betekent dat het toepassingsgebied van de richtlijn ongelijk is, en bovendien, onzeker en variabel<sup>1399</sup>. Theoretisch kan een Lid-Staat door een beroep te dereguleren het toepassingsgebied van richtlijn terugschroeven. De opvatting dat erkenning van een diploma voor een niet-gereglementeerd beroep geen probleem vormt, omdat er geen officiële toegangsvoorwaarden tot het beroep zijn, strookt niet volledig met de werkelijkheid, zoals uit de argumentatie van Aranitis wel blijkt. De definitie van het begrip gereglementeerd beroep is ook nogal ongelukkig. De richtlijn spreekt over het aan juridische regels onderworpen zijn van de 'toegang' tot het beroep. Soms is echter niet de toegang tot het beroep, maar wel de uitoefening ervan gereglementeerd. Zo is het -in beginsel belangrijke- onderscheid tussen 'beroepsmonopolie' en 'titelmonopolie'<sup>1400</sup> niet altijd even duidelijk. Er zijn beroepsbezigheden die men vrij kan opnemen, maar waarvan het voeren van de titel voorbehouden is aan degenen die bepaalde voorwaarden inzake kwalificatie vervullen<sup>1401</sup>. Een voorbeeld hiervan is het beroep van ingenieur, dat in veel landen niet gereglementeerd is, terwijl het voeren van de titel dat wel is. Pertek pleit ervoor een reglementering ter bescherming van academische titels of een regeling betreffende de aflevering van diploma's te beschouwen als een indirecte reglementering van een beroep, aangezien het officieel karakter dat daardoor wordt verleend de titel zowel tot een opleidings- als een beroepstitel maakt<sup>1402</sup>.

#### 4.2.4. PRINCIPE: ERKENNING

325. Het principe van de erkenning werd vastgelegd in artikel 3 van de richtlijn:

"Wanneer de uitoefening van een gereglementeerd beroep in de ontvangende Lid-Staat afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een bepaald diploma, dan mag de bevoegde autoriteit een onderdaan van een andere Lid-Staat de toegang tot of de uitoefening van dit beroep onder dezelfde voorwaarden als degene die gelden voor de eigen onderdanen niet weigeren wegens onvoldoende kwalificaties, indien de aanvrager in het bezit is van het diploma dat door een andere Lid-Staat is voorgeschreven om tot het betrokken beroep op zijn grondgebied te worden toegelaten, of om deze activiteiten daar uit te oefenen, en dat in die Lid-Staat behaald is."

De erkenning is alleen professioneel, en geldt niet voor academische doeleinden; de toestemming om een beroepstitel te voeren betekent niet noodzakelijk dat men ook de academische titel mag voeren, en ook met betrekking tot eventuele verdere studies kunnen uit deze erken-

---

(1399) J. PERTEK, *o.c.*, 127-129..

(1400) J.-J. BEUVE MERY, *o.c.*, 295; J. MINOR, *o.c.*, 5.

(1401) Zevende overwegende van richtlijn 89/48/EEG, *hoger geciteerd*; zie ook H. SCHNEIDER, *o.c.*, 182.

(1402) J. PERTEK, *o.c.*, 128.

ning geen verdere gevolgen afgeleid worden<sup>1403</sup>. Het omgekeerde kan echter niet gezegd worden: hoewel academische en beroepserkenning in principe gescheiden zijn, kan een academische erkenning eventueel wel gevolgen voor professionele erkenning inhouden, zoals blijkt uit de hoger behandelde zaken Thieffry en Patrick<sup>1404</sup>.

326. De richtlijn voorziet ook in een oplossing voor het geval in de Lid-Staat van herkomst het beroep of de beroepsactiviteit niet gereguleerd is. In dit geval mag de aanvrager niet geweigerd worden wanneer hij in die Lid-Staat reeds twee jaar gedurende de voorgaande tien jaar het bewuste beroep voltijds heeft uitgeoefend, en bovendien blijkt dat hij over een door de bevoegde autoriteiten afgegeven opleidingstitel beschikt die hem werd afgeleverd na een driejarige post-secundaire studiecycclus aan een universiteit of gelijkwaardige instelling, en die hem op het beroep voorbereidt. Een pas-afgestudeerde uit een Lid-Staat die het beroep in kwestie niet heeft gereguleerd, kan hier dus geen beroep op doen.

#### 4.2.5. RELATIVERING: COMPENSATIEMECHANISMEN

327. Ondanks het genereuze uitgangspunt van de richtlijn dat de opleidingen in de Lid-Staten principieel gelijkwaardig zijn, was men toch niet blind voor de aanzienlijke verschillen die er nog steeds bestaan tussen de Lid-Staten zowel wat betreft de opleiding als wat betreft de inhoud van bepaalde beroepen. In de richtlijn werd daarom in mogelijkheden voorzien om deze verschillen op te vangen. Hierin ligt het belangrijkste verschil tussen de algemene richtlijn en de sectoriële richtlijnen: de laatste laten geen aparte toetsing van de kennis van de aanvrager toe<sup>1405</sup>. De problemen die de totstandkoming van de sectoriële richtlijnen eindeloos vertraagden of zelfs verhinderden, zijn nu afgedaald naar het niveau van de nationale autoriteiten. Deze worden nu geconfronteerd met de moeilijke analyse en vergelijking van opleidingen uit andere Lid-Staten<sup>1406</sup>. De geest van de richtlijn houdt in dat niet elk verschil in opleiding of beroepsstructuur aanleiding mag geven tot compensatie, maar dat deze beperkt moet blijven tot de wezenlijke verschillen. De bewijslast dat de aanvrager wegens de tekorten in de opleiding het beroep niet op bevredigende -en hieronder dient men te verstaan op een correcte, niet noodzakelijke excellente- wijze kan uitoefenen, ligt bij de Lid-Staten<sup>1407</sup>.

---

(1403) Zie Protocolverklaring bij tweede algemene richtlijn, *hoger geciteerd*.

(1404) Zaak 71/76, *hoger geciteerd*.

(1405) S. MÜLLER-BERNHARDT, "Anerkennung von Hochschuldiplomen im Gemeinschaftsrecht", *RdJB* 1990, 134; J. PERTEK, "L'Europe des diplômes doit se réaliser pour le début de 1991", *R.M.C.*, 1990, 169.

(1406) E. LANGEDER, *o.c.*, 53.

(1407) J.-M. FAVRET, *o.c.*, 276.

#### 4.2.5.1. Kortere opleiding: beroepservaring<sup>1408</sup>

328. Wanneer de opleiding in de Lid-Staat waar het diploma werd behaald, minstens één jaar korter is dan die in de ontvangende Lid-Staat, mag deze laatste vragen dat de aanvrager beroepservaring aantoont. Met beroepservaring wordt volgens de richtlijn de daadwerkelijke en geoorloofde uitoefening van het betrokken beroep in een Lid-Staat bedoeld<sup>1409</sup>. Wanneer de ontbrekende opleidingsperiode betrekking heeft op een postsecundaire studiecycclus, of op een beroepsstage onder toezicht van een stageleider en met succes afgesloten door een examen, dan mag de vereiste beroepservaring maximum het dubbele van de ontbrekende opleidingsperiode bedragen. Heeft de ontbrekende opleidingsperiode echter betrekking op praktijkervaring opgedaan in het beroep met bijstand van een geschoold beroepsbeoefenaar, dan mag de gevraagde beroepservaring maximum gelijk zijn aan de ontbrekende opleidingsperiode. In elk geval mag de duur van de gevraagde beroepservaring nooit meer dan vier jaar bedragen. Beroepservaring dient te worden verstaan als een zelfstandige uitoefening van het beroep, niet als een mogelijk relatief zelfstandige, begeleide of ondersteunde beroepsopleiding. Dit laatste dient immers te worden gekwalificeerd als aanvullende opleiding<sup>1410</sup>.

#### 4.2.5.2. Inhoudelijke verschillen in opleiding of beroepsstructuur: aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid<sup>1411</sup>

329. In sommige gevallen zal het aantonen van het bezitten van beroepservaring niet volstaan als compensatiemechanisme, met name wanneer de verschillen in beroepsstructuur of opleiding te groot zijn. Het vaststellen van deze inhoudelijke verschillen vereist de vergelijking van zowel de beroepsstructuur als van de opleidingspakketten. Wezenlijke inhoudelijke verschillen kunnen door de compensatiemechanismen opgevangen worden, maar er bestaat een grens aan de mogelijkheid van compensatie. Wanneer de verschillen te groot zijn, is de staat niet meer tot erkenning verplicht<sup>1412</sup>. Compensatiemechanismen mogen anderzijds slechts ingesteld worden wanneer er wezenlijke verschillen zijn, en hierbij moet 'wezenlijk' als uitzondering strikt worden geïnterpreteerd<sup>1413</sup>. De Raad en de Commissie waren het erover eens dat het diende te gaan om vakken zonder de beheersing waarvan het niet mogelijk zou zijn de activiteiten in de gast-Lid-Staat uit te oefenen<sup>1414</sup>.

---

(1408) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 4, a.

(1409) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 1, e.

(1410) E. LANGEDER, *o.c.*, 56.

(1411) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 4, b.

(1412) E. LANGEDER, *o.c.*, 54.

(1413) S. MÜLLER-BERNHARDT, *o.c.*, 135.

(1414) Protocolverklaring, *hoger geciteerd.*, *hoger geciteerd*.

330. Wanneer uit het vergelijkend onderzoek blijkt dat er inderdaad wezenlijke verschillen bestaan in opleiding of beroepsstructuur, kan een beroep worden gedaan op compensatiemechanismen als de aanpassingsstage of de proeve van bekwaamheid. De aanpassingsstage houdt de uitoefening in van een gereguleerd beroep in de ontvangende Lid-Staat onder de verantwoordelijkheid van een gekwalificeerd beoefenaar van het betrokken beroep, en eventueel gekoppeld aan een aanvullende opleiding. De stage wordt beoordeeld zonder dat dit mag resulteren in een echte bekwaamheidsproef<sup>1415</sup>. De bevoegde autoriteit van de ontvangende staat stelt de nadere regels vast voor de uitoefening van de stage, en voor de status van de migrerende stagiair<sup>1416</sup>. De proeve van bekwaamheid moet anderzijds tot de beroepskennis van de aanvrager beperkt blijven en heeft tot doel zijn bekwaamheid om de beroepsactiviteit in de gast-Lid-Staat uit te oefenen, te beoordelen<sup>1417</sup>. Men moet er dus rekening mee houden dat de deelnemer reeds over een beroepskwalificatie beschikt, en in elk geval moet vermeden worden dat een migrant zich dubbel zou moeten kwalificeren<sup>1418</sup>. De bevoegde nationale autoriteiten moeten een lijst opstellen van de vakgebieden die door de opleiding van de aanvrager niet werden bestreken. Deze lijst dient te worden opgemaakt op basis van de vergelijking van de studieprogramma's van de Lid-Staat van herkomst en van de ontvangende Lid-Staat<sup>1419</sup>. De proef moet betrekking hebben op vakgebieden 'die op deze lijst voorkomen'. Mag men een proef opleggen die betrekking heeft op alle vakgebieden op de lijst, of dienen uit deze lijst vakgebieden te worden gekozen? Joris en Veny zijn voor deze laatste hypothese gewonnen, terwijl ook anderen uitsluiten dat over alle vakgebieden op de lijst een proef zou worden afgenomen. In elk geval blijft in deze optie de vraag over hoeveel vakgebieden de kandidaat-beroepsbeoefenaar dan wél mag worden getest, onbeantwoord<sup>1420</sup>. Het lijkt echter nogal arbitrair een lijst op te stellen van de vakgebieden die door de opleiding van de aanvrager niet werden bestreken, en daaruit een aantal te kiezen waarover een proef moet worden afgelegd. Waarschijnlijk is het juist wel alle vakgebieden op de lijst deel te laten uitmaken van de proef, maar bij het opstellen van de lijst de geest van de richtlijn te respecteren, en bijgevolg 'vakgebied dat niet door de opleiding van de aanvrager werd bestreken' restrictief te interpreteren: slechts die vakgebieden die werkelijk op geen enkele manier in de opleiding van de aanvrager werden behandeld, mogen dan op de lijst figureren. Vakgebieden, die onder een andere vorm, naam of tijdstip op enige wijze tot de opleiding van de aanvrager hebben behoord, kunnen dan niet op de lijst voorkomen.

---

(1415) Protocolverklaring, *hoger geciteerd*, 11. Het feit dat een beoordeling mogelijk is houdt echter tevens in dat de beoordeling ook negatief kan zijn: S. MÜLLER-BERNHARDT, *o.c.*, 135.

(1416) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 1, f.

(1417) J.-J. BEUVE MERY, *o.c.*, 297.

(1418) U. EVERLING, "Niederlassungsrecht und Dienstleistungsverkehr der Rechtsanwälte in der Europäischen Gemeinschaft", *EuR* 1989, 348.

(1419) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 1, g.

(1420) T. JORIS en L. VENY, *o.c.*, 54; X, "Le Premier Système Général de Reconnaissance Mutuelle des Diplômes D'Enseignement Supérieur", *Gazette du Palais*, 9/10 november 1990, 10.

331. De Lid-Staten stellen de rechtspositie van de aanvrager vast en bepalen de voorschriften die in acht dienen te worden genomen in verband met de bekwaamheidsproef. Bij de bekwaamheidsproef moet het gemeenschapsrecht in acht worden genomen: ze mag dus niet worden gebruikt als een middel om de verplichte erkenning te omzeilen, door de moeilijkheidsgraad zo op te drijven dat het in de praktijk bijna onmogelijk wordt aan de vereisten te voldoen<sup>1421</sup>. Dat hiervoor wel enigszins werd gevreesd blijkt uit het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, waarin gesteld werd dat er wezenlijke verschillen moeten bestaan, vooreer tot het opleggen van een compensatiemaatregel mag worden overgegaan<sup>1422</sup>. Wat de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de verschillen betreft, merkt een toelichting bij het voorstel van richtlijn voor het Europees Parlement op dat de richtlijn zeer onduidelijk is: elke verwijzing naar enig criterium ontbreekt<sup>1423</sup>. Er werd dan ook gewezen op het gevaar voor misbruik van de compensatiemechanismen<sup>1424</sup>. Het is immers niet denkbeeldig dat bepaalde Lid-Staten elk verschil in opleiding zouden aangrijpen om een aanpassingsmechanisme te installeren. Compensatiemechanismen vormen echter een uitzondering op de regel van erkenning, en het gebruik en de invulling ervan moeten derhalve strikt geïnterpreteerd worden<sup>1425</sup>.

332. Het is de rol van de Commissie om de Lid-Staten die dergelijke technieken aanwenden te ontmoedigen<sup>1426</sup>. De Lid-Staten dienen aan de Commissie mee te delen welke aanpassingsmechanismen ze opleggen aan kandidaat-uitoefenaars van gereguleerde beroepen<sup>1427</sup>. De keuze tussen deze twee compensatiemechanismen -aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid- komt toe aan de aanvrager van de erkenning. Enkel voor beroepen waarvoor de uitoefening een specifieke kennis van het nationale recht van de ontvangende Lid-Staat vereist en waarvoor het verstrekken van adviezen en/of bijstand op het gebied van het nationale recht een wezenlijk en vast onderdeel van de uitoefening van de beroepsactiviteit vormt, kan de ontvangende Lid-Staat zelf de vorm van compensatie voorschrijven<sup>1428</sup>. De Lid-Staat kan echter nooit én een aanpassingsstage én een proeve van bekwaamheid opleg-

---

(1421) T. JORIS en L. VENY, *o.c.*, 54.

(1422) Doc. Raad 7533/88 ADD 1, p.10.

(1423) Doc. EP 100. 919/def., p.14.

(1424) J. LASLETT, *o.c.*, 45.

(1425) H. SCHNEIDER, *o.c.*, 200.

(1426) Zie X, "Le Premier Système Général de Reconnaissance Mutuelle des Diplômes d'Enseignement Supérieur", *Gazette du Palais*, 9/10 november 1990, 10.

(1427) Hochbaum vermeldt dat de Duitse Bundesrat in eerste instantie voorstander was van het opleggen van het 'Eerste Staatsexamen' aan buitenlandse juristen die zich als advocaat in de Duitse Bondsrepubliek wilden vestigen. Men voorzag echter verzet vanwege de Commissie, die van oordeel is dat een houder van een diploma in de zin van de richtlijn, reeds een beroepskwalificatie bezit en slechts mag onderworpen worden aan een bekwaamheidsproef die specifiek is voor de Duitse (hier: rechts-)materie (I. HOCHBAUM, "Eine Attacke aufs Beamtenrecht", *Deutsche Universitätszeitung*, 1988, nr. 5, 15, zoals geciteerd door T. JORIS en L. VENY, *o.c.*, voetnoot 193). Deze opvatting werd later bevestigd in het Vlassopoulou-arrest.

(1428) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 4, 1, b, laatste lid. Alle Lid-Staten hebben in dit geval voor de bekwaamheidsproef gekozen: H. SCHNEIDER, *o.c.* 195, voetnoot 892.

gen<sup>1429</sup>. Wanneer een Lid-Staat ervoor kiest een compensatie op te leggen, betekent dit wel dat hij steeds de beide mogelijkheden dient aan te bieden. Men gaat er wel vanuit dat eventueel van de aanvrager een bijdrage in de onkosten kan worden gevraagd<sup>1430</sup>.

#### 4.2.6. ANDERE VEREISTEN

333. Wanneer voor de uitoefening van een bepaald beroep op het grondgebied van een Lid-Staat, de overlegging van documenten wordt vereist, zoals een bewijs van goed zedelijk gedrag, een getuigschrift waaruit blijkt dat de betrokkene nooit failliet is gegaan of een getuigschrift van goede lichamelijke of geestelijke gezondheid, dan aanvaardt de bevoegde autoriteit van de ontvangende Lid-Staat de documenten uitgevaardigd door de Lid-Staat van herkomst als voldoende bewijs<sup>1431</sup>. In tegenstelling tot de sectoriële richtlijnen, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat de Lid-Staten zich ervan mogen verzekeren dat de taal van de ontvangende Lid-Staat gekend is, spreekt de algemene richtlijn met geen woord over de vraag of de gast-Lid-Staat eventueel de talenkennis van de aanvrager mag toetsen. Voor betrekkingen in loondienst geldt de bepaling van verordening 1612/68/EEG dat taalvereisten geoorloofd zijn voor zover ze nodig zijn voor de uitoefening van het beroep. De uitlegging die door het Hof daaraan werd gegeven in de zaak *Groener*<sup>1432</sup>, stelt de afweging van verschillende belangen op basis van evenredigheid hierin centraal<sup>1433</sup>. Voor vrije beroepen bestaat geen dergelijke bepaling, maar Raad en Commissie hebben zich erover uitgesproken dat de aanvrager de taalkennis moet bezitten die voor de uitoefening van het beroep noodzakelijk is<sup>1434</sup>.

#### 4.2.7. PROCEDURE

334. Elke Lid-Staat dient de autoriteit aan te duiden tot wie de aanvraag tot erkenning van een buitenlands diploma moet worden gericht. De richtlijn bepaalt dat de procedure voor het onderzoek van een aanvraag om een gereguleerd beroep te mogen uitoefenen, zo spoedig mogelijk moet worden voltooid. Ten laatste vier maanden na de indiening van het volledige dossier van de aanvrager moet zij met een met redenen omkleed besluit van de bevoegde autoriteit van de ontvangende Lid-Staat worden afgesloten. Tegen dit besluit, of tegen het uitblijven ervan, kan beroep worden aangetekend bij een nationale rechterlijke instantie. Dit be-

---

(1429) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 4, 2.

(1430) J. MINOR, *o.c.*, 4.

(1431) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 6.

(1432) H.v.J. 28 november 1989, *Groener t. Minister for Education and City of Dublin Vocational educational Committee*, zaak C-379/87, *Jur.* 1989, 3967.

(1433) Cfr. Hoofdstuk 7, punt 5 (p. 340 e.v.).

(1434) Protocolverklaring, *hoger geciteerd*. 3.



tekent dat beroep kan worden aangetekend tegen een beslissing die de erkenning weigert, maar ook tegen een beslissing die onterechte compensatiemaatregelen oplegt, en zoals de richtlijn zelf aangeeft, tegen het uitblijven van een beslissing. Het beroep zelf verloopt volgens het interne recht van de Lid-Staat waar men de erkenning wenst te verkrijgen. Dit moet, althans in laatste aanleg, gebeuren voor een rechterlijke instantie, in België voor de Raad van State<sup>1435</sup>. De Lid-Staten dienden binnen de termijn voor uitvoering van de richtlijn de autoriteiten aan te wijzen die bevoegd zijn om van de aanvragen kennis te nemen<sup>1436</sup>. De Commissie en ook de andere Lid-Staten worden daarvan op de hoogte gebracht<sup>1437</sup>.

#### **4.3. DE AANVULLENDE ALGEMENE RICHTLIJN BETREFFENDE DE ERKENNING VAN DIPLOMA'S**

335. De eerste algemene erkenningsrichtlijn is, ondanks talrijke onduidelijkheden en lacunes, van wezenlijk belang voor de verwezenlijking van het vrij personenverkeer. Niettegenstaande het ruime opzet van deze richtlijn, en het ruim geformuleerd toepassingsgebied dat daar het rechtstreeks gevolg van is, bleven een hele reeks opleidingen en hun respectieve diploma's evenwel van de voordelen van de richtlijn uitgesloten. Enkel de diploma's behaald na tenminste drie jaar post-secundaire opleiding -of gelijkwaardig- vielen immers onder het erkenningssysteem van richtlijn 48/89/EEG. Van zodra de eerste richtlijn was goedgekeurd, werd daarom een aanvang gemaakt met de besprekingen over een tweede richtlijn, die de professionele erkenning zou regelen van alle diploma's die buiten het toepassingsgebied van de reeds bestaande erkenningsrichtlijnen vielen<sup>1438</sup>. Deze richtlijn zou als het ware een 'vangnet' zijn, voor alle diploma's die om welke reden dan ook niet van erkenning op grond van andere richtlijnen kunnen genieten. De onderhandelingen waren lang en moeizaam, en het bereikte resultaat omvat veel compromissen<sup>1439</sup>. De tweede aanvullende richtlijn werd nog verschillende malen gewijzigd en aangevuld<sup>1440</sup>.

336. De aanvullende richtlijn voorziet in een systeem van erkenning voor diploma's van lager en hoger secundair onderwijs, en voor de diploma's die een post-secundaire opleiding van minder dan één jaar afsluiten. Zoals de titel van de tweede richtlijn aanduidt, geldt de tweede

---

(1435) T. JORIS en L. VENY, *o.c.*, 62.

(1436) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 9.

(1437) Voor Vlaanderen bevindt de erkenningsinstantie zich bij de administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek.

(1438) *PB. C.* 1989, 263/1 en *PB. C.* 1990, 217/4.

(1439) Richtlijn 51/92/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een stelsel van beroepsopleidingen, ter aanvulling van Richtlijn 48/89/EEG, *PB. L.* van 24 juli 1992, 209/25 plus latere wijzigingen. Zie ook resolutie van de Raad betreffende de onderdanen van de Lid-Staten die in het bezit zijn van een in een derde land verleend diploma of certificaat, *PB. L.* 1992, 187.

(1440) Zie *PB. L.* 1994, 217/8; *PB. L.* 1995, 184/21; *PB. L.* 1997, 184/31; *PB. L.* 2000, 54/42.

algemene richtlijn ter aanvulling van de eerste, en ze kan dan ook alleen in samenhang met de eerste worden gelezen<sup>1441</sup>. Door de aanvullende richtlijn ontstaat er een getrapt systeem met drie soorten diploma's in hiërarchisch verband. Hoogst gerangschikt staat het diploma behaald na een opleiding van ten minste drie jaar post-secundair onderwijs, het diploma in de zin van richtlijn 48/89/EEG. Net daaronder op de Europese rangorde der diploma's komt het 'diploma' zoals het gedefinieerd wordt in artikel één van de aanvullende erkenningsrichtlijn. Een dergelijk diploma behelst eveneens een opleidingstitel die in een Lid-Staat is afgegeven door de bevoegde instantie die is aangewezen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van die Staat. Uit deze titel moet blijken dat de houder met succes een post-secundaire studiecycclus heeft gevolgd -andere dan bedoeld in de eerste erkenningsrichtlijn- van ten minste één jaar voltijds of één van gelijkwaardige duur deeltijds. Als toelatingsvoorwaarde voor een dergelijke opleiding geldt normaliter een secundaire studiecycclus, die vereist is voor toelating tot het universitair of hoger onderwijs, alsmede de beroepsopleiding die eventueel in aanvulling op de postsecundaire studiecycclus wordt vereist. Tenslotte is vereist dat uit de opleidingstitel blijkt dat de houder de vereiste kwalificaties bezit om tot een gereguleerd beroep in die Lid-Staat te worden toegelaten of om dat uit te oefenen.

337. Op aandringen van enkele Lid-Staten -waaronder Duitsland en het Verenigd Koninkrijk- die vonden dat de richtlijn te veel was gericht op het 'Romaanse systeem', met een diploma secundair onderwijs en een hogere opleiding die daarop voortbouwt, wordt bij deze richtlijn ook een systeem van bijlagen gehanteerd. In deze Lid-Staten -zoals trouwens ook in Denemarken en Nederland- bestaan opleidingen van gelijkwaardig niveau, maar zonder te zijn opgenomen in het hoger onderwijs waar als toelatingsvoorwaarde het diploma van secundair onderwijs geldt<sup>1442</sup>. Daarom worden ook de opleidingen die vermeld worden in een bijlage C van de richtlijn, en die verder aan de voorwaarden voldoen, beschouwd als diploma's in de zin van de aanvullende richtlijn. Het opstellen van deze lijst liep eveneens niet van een leien dakje. Omdat men zich bewust was van de onmogelijkheid om *in abstracto* een exhaustieve lijst van dergelijke opleidingen op te stellen, werd in een flexibele procedure voor de aanpassing van deze lijst voorzien, waarvan reeds meerdere malen gebruik werd gemaakt.<sup>1443</sup> Vele van deze opleidingen zijn voortgezette secundaire opleidingen, waarvan de totale duur van de opleiding 13 jaar of meer bedraagt. Naast deze tweede soort diploma's onderscheidt de tweede richtlijn nog 'certificaten'. Certificaten zijn opleidingstitels die een opleiding afsluiten die nog lager is dan die bedoeld door de definitie van diploma in de tweede richtlijn. Essentieel gaat het om secundaire opleidingen, aangevuld met stages of perioden van praktijkerva-

---

(1441) H. SCHNEIDER, *o.c.*, 240.

(1442) G. LEIBROCK, "Stand und Perspektiven der gegenseitigen Anerkennung der Diplome", *EuZW* 1992, 467.

(1443) Richtlijn 94/38/EG van de Commissie van 26 juli 1994 tot wijziging van de bijlagen C en D van Richtlijn 92/51/EEG van de Raad betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van Richtlijn 94/48/EEG van de Raad, *PB. L.* 1994, 217/8; Richtlijn 95/43/EG van de Commissie van 20 juli 1995, *PB. L.* 1995, 184/21; Richtlijn 97/38/EG van de Commissie van 20 juni 1997, *PB. L.* 1997, 184/31; Richtlijn 2000/5/EG van de Commissie van 25 februari 2000, *PB. L.* 2000, 54/42.

ring, waaruit blijkt dat de houder de vereiste beroepsbekwaamheid bezit om tot een gereguleerd beroep in die Lid-Staat te worden toegelaten.

338. De principes die verder de richtlijn beheersen zijn dezelfde als degene die we kennen uit de eerste algemene erkenningsrichtlijn: principieel wordt de toegang tot het beroep niet ontzegd aan de persoon die in de Lid-Staat van herkomst de vereiste kwalificaties bezat om dat beroep uit te oefenen. Erkenning is dus het principe, maar voor het geval de verschillen in opleiding of beroepsstructuur te groot zijn, bestaat ook hier de mogelijkheid tot instelling van de gekende compensatiemechanismen. Belangrijk is wel de oplossing die de richtlijn tracht te bieden voor het geval waarin een opleiding in de ene Lid-Staat van het niveau van de eerste richtlijn is, en in de andere Lid-Staat van het niveau van de tweede richtlijn. In dat geval is een 'overgang' van niveaus mogelijk, mits het vervullen van de nodige compensatievoorwaarden. Anderzijds is de mogelijkheid tot overgang beperkt: wie een certificaat -het 'diploma' van het laagste niveau- bezit, kan wel in een andere Lid-Staat toegelaten worden tot een beroep waarvoor normaal een diploma in de zin van de tweede richtlijn wordt gevraagd, maar hij kan nooit tot het niveau van diploma van de eerste richtlijn stijgen. Ook is het volgens de richtlijn niet mogelijk een diploma van de tweede soort te laten equivalent verklaren met een diploma van de eerste soort waarvoor een opleiding van meer dan vier jaar dient te worden gevolgd. De 'doorlaatbaarheid' van de verschillende diplomaniveaus zorgt wel voor een maximale erkenning van de diploma's, maar maakt anderzijds het op de algemene richtlijnen gebaseerde erkenningssysteem uiterst complex<sup>1444</sup>.

#### 4.4. UITVOERING VAN DE RICHTLIJNEN

339. De eerste algemene erkenningsrichtlijn bepaalde in haar artikel 12 dat de Lid-Staten de nodige maatregelen zouden nemen binnen de twee jaren na haar kennisgeving, op 4 januari 1989<sup>1445</sup>. Om de uitvoering van de richtlijn, waarvan zeer vele moeilijkheden werden verwacht<sup>1446</sup>, enigszins te vergemakkelijken, voorziet de richtlijn in artikel 9 in de aanduiding in elke Lid-Staat van een coördinator voor de uitvoering. De rol van deze coördinatoren bestond erin de eenvormige toepassing van de richtlijn op alle betrokken beroepen te bevorderen. Ze kwamen regelmatig samen in de coördinatiegroep die werd samengesteld bij de Commissie. Hun taak bestond erin de uitvoering van de richtlijn te vergemakkelijken, onder meer door alle nuttige inlichtingen in te winnen voor de toepassing van de richtlijn<sup>1447</sup>. De Lid-Staten

---

(1444) J. LONBAY, "Picking over the Bones: Rights of Establishment reviewed", *E.L. Rev.* 1991, 516.

(1445) De kennisgeving gebeurde op 4 januari 1989.

(1446) J. LASLETT, *o.c.*, 44.

(1447) D. HOEFNAGEL, "Exposé sur l'activité du groupe des coordinateurs" (Seminaire sur la liberté de circulation des professionnels et la reconnaissance mutuelle des diplômes), Maastricht, 21-24 oktober 1991, (tekst zoals uitgedeeld).

zijn ertoe gehouden maatregelen om de nodige informatie over de erkenning van diploma's in het kader van deze richtlijn te verstrekken. Ze kunnen hiervoor beroep doen op de *NARIC*'s, de centra voor de uitwisseling van informatie met betrekking tot de academische erkenning van diploma's en studieperioden<sup>1448</sup>. De richtlijn voorziet ook in een verslag dat na de uitvoering van de richtlijn elke twee jaar aan de Commissie zal worden voorgelegd over de toepassing van het ingevoerde stelsel. Dit verslag dient een statistisch overzicht te bevatten van de genomen besluiten en van de voornaamste problemen die uit de toepassing van de richtlijn voortvloeien<sup>1449</sup>.

340. De uitvoering van de richtlijnen kon op twee manieren gebeuren: ofwel paste men de nationale wetgeving beroep per beroep aan voor wat betreft de voorwaarden waaraan een beroepsuitoefenaar moet voldoen, ofwel gebeurde er gewoon een algemene aanpassing. Naast de aanpassing van de voorwaarden voor toegang tot een beroep, diende verder nog de nationale instantie te worden aangeduid die de gelijkwaardigheid van de diploma's dient te beoordelen. De termijn voor uitvoering van de eerste richtlijn liep af op 4 januari 1991. De uitvoering was vrij problematisch: alleen Ierland slaagde erin tegen het einde van de uitvoeringstermijn de richtlijn volledig om te zetten<sup>1450</sup>. België en Griekenland werden voor de laattijdige uitvoering door het Hof van Justitie veroordeeld<sup>1451</sup>. Hoewel de richtlijn ondertussen in het nationale recht van de Lid-Staten is omgezet, blijven er knelpunten bestaan. De Commissie signaleert talrijke hiaten in de omzetting, en heeft tegen meerdere staten de inbreukprocedure gestart<sup>1452</sup>. Ook de uitvoeringstermijn van de tweede richtlijn, die afliep op 18 juni 1994, werd door de meeste Lid-Staten niet gerespecteerd<sup>1453</sup>.

341. Bij niet-, niet-correcte of niet-volledige uitvoering van een richtlijn rijst onmiddellijk de vraag naar de mogelijke directe werking van de bepalingen van de richtlijn. Directe werking heeft betrekking op de vraag of een bepaling van gemeenschapsrecht als zodanig voor de

---

(1448) Elke Lid-staat heeft een centrum aangeduid (in België twee: één voor elk van beide Gemeenschappen) om informatie te verstrekken betreffende de procedures betreffende de academische erkenning van diploma's en studieperioden; zie F. DALICHOW, *o.c.*, 50-51.

(1449) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG, *hoger geciteerd*, artikel 13.

(1450) Een overzicht van de omzettingsmaatregelen bij H. SCHNEIDER, *o.c.* 206-236.

(1451) H.v.J. 13 juli 1995, *Commissie t. België* zaak, C-216/94, *Jur.*, 1995, I- en H.v.J. 23 maart 1995, *Commissie t. Griekenland*, zaak C-365/93, *Jur.* 1995, I-499. Zie B.VI.Ex. 14 oktober 1992 houdende vaststelling van de voorwaarden tot en de procedure van de erkenning van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's en studiegetuigschriften met de diploma's van de academische graden van de eerste cyclus, *B.S.* 31 december 19902, 27.706 en B.VI.Reg. 10 juni 1997 houdende de vaststelling van de voorwaarden voor en de procedure tot individuele erkenning van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's of studiegetuigschriften met de diploma's, uitgereikt door de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, *B.S.* 5 september 1997, 22.964.

(1452) Voor een overzicht van de stand van de verschillende inbreukprocedures, zie [<http://europa.eu.int/comm/dg15/en/people/infr/2K-11.htm>].

(1453) Italië, Luxemburg, Nederland en Finland hadden binnen de tijd een algemene omzettingsmaatregel genomen, terwijl Frankrijk en Duitsland de richtlijn in bepaalde deelgebieden reeds hadden omgezet. zie H. SCHNEIDER, *o.c.*, 262.

rechter kan worden ingeroepen door een belanghebbende. Wanneer er inderdaad directe werking is, dan is de nationale rechter verplicht de bepaling van gemeenschapsrecht toe te passen, ongeacht eventuele andersluidende bepalingen in het eigen nationale recht. Het gemeenschapsrecht heeft immers voorrang op het nationale recht. De theorie van de directe werking is binnen het gemeenschapsrecht niet volledig gelijk aan de directe werking zoals die in het internationale recht wordt toegepast. Na verloop van tijd werd als het ware een gemeenschapsrechtelijke directe werking uitgewerkt, waarin de voorwaarden werden vastgesteld waaraan een regel moet voldoen opdat er van directe werking sprake zou kunnen zijn. Opdat een richtlijn rechtstreekse werking zou krijgen, moet allereerst de termijn voor uitvoering van de richtlijn verstreken zijn. Vervolgens dienen de bepalingen van de gemeenschapsrechtelijke regel voldoende duidelijk en nauwkeurig te zijn<sup>1454</sup>. Vroeger werd deze vereiste aldus geïnterpreteerd dat er 'geen appreciatiebevoegdheid' voor de Lid-Staten mocht blijven bij de uitwerking ervan, maar deze voorwaarde wordt steeds soepeler gehanteerd. Vaak stond een zekere appreciatiebevoegdheid de toekenning van directe werking aan een bepaling van gemeenschapsrecht niet in de weg. De tendens is nu dat de directe werking geacht wordt de regel te zijn, en de niet-inroepbaarheid van een regel van gemeenschapsrecht de uitzondering<sup>1455</sup>. Niet zelden wordt ook een directe werking *ad hoc* toegepast: wanneer het voorschrift de rechter voor wie het ingeroepen wordt, voldoende houvast biedt om het in het concrete geval te kunnen toepassen, zonder de grenzen van zijn rechterlijke bevoegdheid te overschrijden, d.w.z. zonder zich in de plaats van de wetgever te stellen<sup>1456</sup>.

342. Ook voor de directe werking van de algemene erkenningsrichtlijnen valt heel wat te zeggen. In de arresten *Reyners* en *Van Binsbergen*<sup>1457</sup> werd reeds een toepassing gemaakt van de *ad hoc* rechtstreekse werking. De vrijheid van vestiging en van dienstverlening vroegen verdere uitvoeringsmaatregelen, maar na het einde van de overgangsperiode kon men uit de artikelen 52 (thans, na wijziging, artikel 43) en 59 (thans, na wijziging, artikel 49) van het Verdrag een direct werkend verbod van discriminatie op grond van nationaliteit afleiden. Wat bijvoorbeeld de eerste algemene erkenningsrichtlijn betreft kan worden vastgesteld dat artikel 3 van de richtlijn, dat het principe van de erkenning van buitenlandse diploma's vaststelt, voldoende duidelijk en nauwkeurig is: de toegang tot een gereguleerd beroep mag niet wegens te weinig kwalificaties worden geweigerd, aan de houder van een in een andere Lid-Staat

---

(1454) H.v.J. 19 januari 1982, *Ursula Becker t. Finanzamt Münster Innenstadt*, zaak 8/81, *Jur.* 1982, 53. Zie ook P. PESCATORE, "The doctrine of "Direct Effect": an Infant Disease of Community law", *C.M.L.Rev.* 1986, 155.

(1455) R.H. LAUWAARS en C.W.A. TIMMERMANS, *o.c.*, 31.

(1456) R.H. LAUWAARS en C.W.A. TIMMERMANS, *o.c.*, 30.

(1457) H.v.J. 21 juni 1974, *Reyners*, zaak 2/74, *Jur.* 1974, 631 en H.v.J. 3 december 1974, *van Binsbergen*, zaak 33/74, *Jur.* 1974, 1299.

behaald gelijkwaardig diploma dat daar is voorgeschreven om er het beroep in kwestie uit te oefenen<sup>1458</sup>. Het voldoen aan deze voorwaarden kan door de rechter getoetst worden<sup>1459</sup>.

343. In geval de opleiding of beroepsstructuur in de Lid-Staat van herkomst gevoelig zou verschillen, is het minder duidelijk wat dient te gebeuren. De rechter mag zich niet in de plaats van de nationale overheid (of in ons geval de gemeenschapsoverheid) stellen om te bepalen hoe een dergelijk gebrek dient te worden gecompenseerd. Laslett laat zich daarom pessimistisch uit over de mogelijkheid van directe werking van artikel 4 van de richtlijn. Toch kan ook hier genuanceerd worden. Ten eerste is de overheid geenszins verplicht compensatiemechanismen op te leggen, zelfs niet wanneer de opleiding of beroepsstructuur gevoelig verschilt<sup>1460</sup>. Men zou het niet ingesteld hebben van compensatiemechanismen tegen de voorzienende datum van uitvoering kunnen beschouwen als een keuze voor het algemeen erkennen van de buitenlandse diploma's zonder compensatie<sup>1461</sup>. Dat dit niet zo hypothetisch is blijkt uit het feit dat het Verenigd Koninkrijk diploma's van leerkrachten afkomstig uit andere Lid-Staten erkent zonder enige compensatie te vereisen<sup>1462</sup>. In de zaak Panagiotopoulou werd voor het Gerecht van Eerste Aanleg de directe werking van de richtlijn zijdelings aangeraakt. Het Gerecht antwoordde zeer omzichtig dat Richtlijn 48/89/EEG weliswaar de bedoeling had een systeem van wederzijdse erkenning van diploma's tussen de verschillende Lid-Staten in te stellen, maar niet om een onvoorwaardelijke erkenning van diploma's voor te schrijven, wat met name blijkt uit de mogelijkheid tekorten te laten compenseren. Het Gerecht stelde echter dat het niet uitgesloten was dat de bepalingen van de richtlijn rechtstreekse werking hebben<sup>1463</sup>. Een Lid-Staat die de richtlijn niet heeft uitgevoerd -en de erkenning van een diploma dus nog niet afhankelijk heeft gemaakt van bepaalde compensatiemechanismen- kan de rechten van een individu niet dwarsbomen op grond van het feit dat de Lid-Staat de mogelijkheid had om compensatiemechanismen in te stellen<sup>1464</sup>. Anderzijds heeft de aanvrager, indien werkelijke opmerkelijke verschillen in beroeps- of opleidingsstructuur kunnen worden vastgesteld -met uitzondering voor de juridische beroepen- steeds het recht te kiezen tussen een aanpassingstage of een proeve van bekwaamheid. De aanpassingstage mag ten hoogste drie jaar be-

---

(1458) Zie ook Gerecht, 11 februari 1992, *Anastasia Panagiotopoulou t. Europees Parlement*, zaak T-16/90, *Jur.* 1992, II-89., r.o. 42.

(1459) H. SCHNEIDER, *o.c.*, 427.

(1460) T. JORIS, en L. VENY, *o.c.*, 82.

(1461) Instemmend: H. SCHNEIDER, *o.c.*, 428.

(1462) N. PARKINS, "Directive 89/48/EEC: Progress towards implementation", Seminar: The Free Movement of Professionals and the Mutual Recognition of Diploma's, IEAP, Maastricht, 22-25 oktober 1990 (tekst zoals uitgedeeld), 7. Parkins wijst erop dat een acuut gebrek aan leerkrachten het Verenigd Koninkrijk tot deze maatregel noopte. Er wordt voor de erkenning van het diploma zelfs geen taaltest gevraagd.

(1463) Gerecht, 11 februari 1992, *Anastasia Panagiotopoulou t. Europees Parlement*, zaak T-16/90, *Jur.* 1992, II-89., r.o. 44.

(1464) H.v.J. 19 november 1991, *Francovich en Bonifaci*, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, *Jur.* 1991, I-5337, r.o. 21.

dragen. Men zou dus kunnen besluiten dat de aanvrager in elk geval na een aanpassingstage van drie jaar toegang tot het beroep zou moeten krijgen.

344. Daarnaast is het ook zo dat zelfs na uitvoering van de richtlijnen de erkenning van vele diploma's problematisch blijft. De Lid-Staten hebben immers het recht behouden het niveau vast te stellen van de kennis en de ervaring die voor de uitoefening van een bepaald beroep vereist zijn. Zo is het op grond van de algemene erkenningsrichtlijnen nog altijd mogelijk dat van een volledig gekwalificeerd beroepsuitoefenaar uit een bepaalde Lid-Staat verlangd wordt dat hij in een andere Lid-Staat een vervolgopleiding volgt, een proeve van bekwaamheid aflegt of een aanpassingstage volbrengt, vooraleer hij de volledige rechten kan uitoefenen die ook zijn toegekend aan de beroepsbeoefenaars van de ontvangende Lid-Staat. Het is inderdaad zo dat er bij de uitvoering op zeer ruime schaal gebruik is gemaakt van de mogelijkheid compensatiemechanismen in te stellen<sup>1465</sup>. Het gebruik van deze compensatiemechanismen heeft onbetwistbaar een negatieve invloed gehad op het -voorlopig eerder beperkte- effect dat de wetgeving inzake wederzijdse erkenning heeft gehad. In het SLIM-rapport waarin voorstellen werden gelanceerd voor een vereenvoudiging van de wetgeving met betrekking tot de interne markt, werd geconcludeerd dat de algemene erkenningsstelsels migranten onvoldoende zekerheid bieden met betrekking tot de erkenning van hun kwalificaties en ervaring. Er werd in dit rapport dan ook gepleit voor het behoud van de sectorale benadering, ten minste voor die sectoren waarvoor ze reeds van toepassing was, omdat migranten meer rechtszekerheid kregen dan op basis van de algemene erkenningsrichtlijnen, die, door de aanvullende verplichtingen die door de nationale overheden worden opgelegd, niet voldoende doorzichtig zijn<sup>1466</sup>.

#### **4.5. AANVULLINGEN VAN HET ALGEMEEN STELSEL**

345. In de zomer van 1999 werd een derde algemene erkenningsrichtlijn goedgekeurd, die de bedoeling had het bestaande algemeen erkenningssysteem te vervolledigen en tegelijkertijd te rationaliseren<sup>1467</sup>. Deze richtlijn werd gepubliceerd op 31 juli 1999 en trad onmiddellijk in werking. Het voorstel van deze richtlijn bevatte bepalingen tot wijziging en aanvulling van de algemene erkenningsrichtlijnen, horizontale wijzigingen aan de sectorale richtlijnen, en enkele specifieke wijzigingen van de sectorale richtlijnen. Na een moeizame onderhandeling en een passage langs het bemiddelingscomité werd uiteindelijk een fel afgeslankte versie van het

---

(1465) Zie E 225.102/def., p 19.

(1466) *Ibidem*.

(1467) Richtlijn 1999/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 juni 1999 betreffende de invoering van een regeling voor de erkenning van diploma's betreffende de beroepswerkzaamheden die binnen de werkingssfeer van de liberaliseringsrichtlijnen en van de richtlijnen houdende overgangsmaatregelen vallen en tot algemene aanvulling van het algemeen stelsel van erkenning van diploma's, *PB. L.* 31 juli 1999, 77/93.

ontwerp aanvaard. Artikel 3 van de richtlijn incorporeert de erkenningsleer van het Hof van Justitie als integraal onderdeel van het algemeen stelsel. Dit artikel bepaalt dat een Lid-Staat een onderdaan van een andere Lid-Staat de toegang tot of de uitoefening van de in bijlage genoemde activiteiten onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet zomaar kan weigeren wegens onvoldoende kwalificaties. De kennis en de vaardigheden die worden aangetoond door middel van diploma's, certificaten en andere formele kwalificaties die de begunstigde met het oog op de uitoefening van dezelfde activiteit elders in de Gemeenschap heeft verworven, moeten door de ontvangende Lid-Staat worden vergeleken met die welke krachtens de nationale voorschriften vereist zijn. Indien uit het onderzoek blijkt dat in de andere Lid-Staat verworven kwalificaties vergelijkbaar zijn met deze die in de ontvangende Lid-Staat vereist is, dan mag de ontvangende Lid-Staat de houder van de kwalificatie het recht om de betrokken activiteit uit te oefenen niet ontzeggen. Indien uit de vergelijking evenwel een wezenlijk verschil blijkt tussen de bedoelde kennis en vaardigheden, dan moet de ontvangende Lid-Staat de begunstigde de mogelijkheid bieden om aan te tonen dat hij de ontbrekende kennis verworven heeft. In dat geval moet de ontvangende Lid-Staat de aanvrager de keuze bieden tussen de aanpassingsstage en de proeve van bekwaamheid naar analogie van de richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG. Wanneer de migrant als zelfstandige of bedrijfsleider beroepsactiviteiten wil uitoefenen die onder de in bijlage vermelde beroepsactiviteiten vallen, en die kennis en toepassing van de geldende specifieke nationale voorschriften vereisen, waarvan de kennis ook aan de eigen onderdanen als voorwaarde wordt gesteld, dan mag de ontvangende Lid-Staat in afwijking van het eerder vermelde een aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid opleggen, waarbij wel zo veel mogelijk rekening moet worden gehouden met de voorkeur van de migrant zelf. De richtlijn bepaalt tevens dat verzoeken om erkenning zo vlug mogelijk dienen te worden onderzocht, en dat uiterlijk vier maanden na de indiening van de aanvraag met de benodigde documenten een met redenen omkleed advies moet worden gegeven, waartegen, of tegen het uitblijven waarvan, bij een nationale rechterlijke instantie beroep kan worden ingesteld.

346. De richtlijn voert verder een algemeen erkenningssysteem in voor beroepskwalificaties op grond van in een andere Lid-Staat opgedane beroepservaring, terwijl de in bijlage genoemde transitoire richtlijnen uit de jaren '60 en '70 worden afgeschaft. Het principe is nu ook dat de toegang tot of de uitoefening van de in bijlage genoemde activiteiten afhankelijk wordt gesteld van het bezit van algemene kennis, handels-of vakkennis en vakbekwaamheid, dan beschouwt deze Lid-Staat als voldoende bewijs van die kennis en bekwaamheid het feit dat de activiteit in kwestie in een andere Lid-Staat is uitgeoefend. Voor verschillende types activiteiten worden vervolgens periodes van activiteit en opleiding die als voldoende bewijs van vakbekwaamheid gelden, vooropgesteld. Ondanks het ambitieus opzet -met name het rationaliseren en tegelijk 'sluitend' maken van het algemeen erkenningssysteem- is het resultaat niet echt overtuigend. Het algemeen systeem blijft uitzonderlijk complex in zijn toepassing, en de bijdrage aan het reeds bestaand recht blijft eerder bescheiden. De verdienste van deze



richtlijn ligt dan ook vooral in het feit dat ze een eerste stap vormt in de rationalisering van de erkenningsrichtlijnen<sup>1468</sup>.

347. Recent werd door het bemiddelingscomité een ontwerptekst goedgekeurd van een richtlijn die wijzigingen aanbrengt aan zowel de algemene als de sectoriële richtlijnen.<sup>1469</sup> Deze ontwerp-richtlijn tracht te remediëren aan de voornaamste lacunes van beide soorten erkenningssystemen. Zo voert deze ontwerp-richtlijn het begrip 'gereguleerde opleiding' in, in de eerste algemene erkenningsrichtlijn. Een gereguleerde opleiding is een opleiding die "rechtstreeks gericht is op de uitoefening van een bepaald beroep" (artikel 1, b) van de ontwerp-richtlijn). De erkenning van een dergelijke 'gereguleerde opleiding' zou een oplossing kunnen bieden voor gevallen zoals dat van de Griek Aranitis. Andere wijzigingen die door de ontwerp-richtlijn zouden worden aangebracht betreffen onder meer de verplichting om bij de behandeling van de verzoeken om erkenning, rekening te houden met de beroepservaring die na het verwerven van het diploma is opgedaan (artikel 1, 3) van de ontwerp-richtlijn) en een versterking van de rol van de groep van nationale coördinatoren (artikel 1, 5 en artikel 5 van de ontwerp-richtlijn). Met betrekking tot de sectoriële richtlijnen neemt de ontwerp-richtlijn de rechtspraak van het Hof van Justitie over, die bepaalt dat een in een derde land behaald diploma, aangevuld met beroepservaring in een Lid-Staat moet worden onderzocht, wanneer de erkenning van het diploma wordt gevraagd (artikel 5 van de ontwerp-richtlijn). De ontwerp-richtlijn bevat verder onder meer nog overgangsmaatregelen voor met name houders van Italiaanse tandarts- en apothekersdiploma's die omwille van een niet-tijdige omzetting van de betreffende harmoniseringsrichtlijnen anders niet van erkenning op grond van de sectoriële richtlijnen zouden kunnen genieten (artikel 5, 7) en artikel 12 van de ontwerp-richtlijn).

## 5. VERHOUDING TUSSEN DE RICHTLIJNEN EN DE RECHTSPRAAK INZAKE ERKENNING VAN DIPLOMA'S

348. Op het ogenblik dat het Hof uitspraak deed in de zaak Vlassopoulou, was de eerste algemene erkenningsrichtlijn al wel gepubliceerd, maar nog niet van toepassing. Er werd enigszins verwacht dat de inwerkingtreding van de algemene erkenningsrichtlijnen de erkennings-

---

(1468) C. FOUASSIER, "Une tentative de simplification et d'amélioration de la législation communautaire. La directive 1999/42/CE relative à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles", *R.M.C.U.E.* 1999, 601-608.

(1469) Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG van de Raad betreffende het algemeen stelsel van erkenning van beroepskwalificaties en de Richtlijnen 77/452/EEG, 77/453/EEG, 78/686/EEG, 78/687/EEG, 78/1026/EEG, 78/1027/EEG, 80/154/EEG, 80/155/EEG, 85/384/EEG, 85/432/EEG, 85/433/EEG en 93/16/EEG van de Raad betreffende de beroepen van verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger (verpleegkundige), beoefenaar der tandheelkunde, dierenarts, verloskundige, architect, apotheker en arts, gemeenschappelijke ontwerp-tekst zoals goedgekeurd door het bemiddelingscomité op 9 februari 2001, PE-CONS 3 663/1/00.

leer van het Hof van Justitie overbodig zou maken, maar niets blijkt minder waar. Ondanks het in principe ruime toepassingsgebied van deze richtlijnen blijkt dat in de praktijk zeer veel diploma's niet in aanmerking te komen voor erkenning op grond van een richtlijn, zodat het van de erkenningsleer van het Hof afhangt of ze al dan niet in aanmerking komen voor erkenning of zelfs maar de evaluatie van de gelijkwaardigheid. De mogelijkheden van erkenning op grond van de richtlijnen en op grond van de jurisprudentie van het Hof gaan wel steeds meer op elkaar gelijken. De uitspraak in Vlassopoulou is duidelijk door de uitgangspunten van de richtlijn is geïnspireerd. Zo vinden we in beide het concept van wederzijds vertrouwen en de daaruit voortvloeiende erkenning van in andere Lid-Staten afgelegde proeven<sup>1470</sup>. Ook voorzien zowel het arrest als de richtlijn in de mogelijkheid een eventueel kennisdeficit op te vangen door aanvullende proeven. Waar er vóór Vlassopoulou nog enige twijfel kon bestaan of bij de beoordeling van beroepskwalificaties alleen met de initiële kwalificatie, het diploma, moest worden rekening gehouden, of dat ook de beroepservaring in aanmerking dient te worden genomen, dan staat het sinds Vlassopoulou wel degelijk vast dat alle mogelijke kennis en ervaring ertoe kan bijdragen dat een aanvrager als voldoende gekwalificeerd dient te worden beschouwd<sup>1471</sup>. Dat het Hof van Justitie getracht heeft een analoog systeem in te voeren met datgene dat werd ingesteld door de algemene erkenningsrichtlijnen blijkt wellicht nog het meest uit de modaliteiten die het voorschrijft voor de erkenning, het remediëren van deficiëten, de motivering en de mogelijkheden van beroep. Anderzijds bestaat er door de uitspraak in de zaak Kraus een belangrijk en jammerlijk onderscheid tussen de gereguleerde beroepen, die hun diploma op grond van de richtlijnen kunnen laten erkennen en daaraan het recht hun titel te voeren ontlenen, en de andere, die zich eventueel aan een vergunningsprocedure moeten onderwerpen vooraleer zij hun titel kunnen voeren. Tenslotte vormt de erkenningsleer ook een opvangnet voor die diploma's die op grond van de specifieke richtlijn voor die sector niet in aanmerking komen voor erkenning. Zo werd de opleiding van architect niet geharmoniseerd, maar werden enkel de instellingen aangeduid waarvan men de diploma's zou erkennen. Dit betekende dat er nog diploma's afgeleverd werden die niet kunnen bogen op erkenning op grond van de architectenrichtlijn. In dat geval moet de gast-Lid-Staat, in overeenstemming met de Vlassopoulouleer nagaan in welke mate de kwalificatie overeenstemt met de vereisten van het gastland, en welke tekorten eventueel moeten worden aangevuld<sup>1472</sup>.

## 6. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN

349. Voor de verwezenlijking van een cruciale doelstelling van het Verdrag, namelijk het daadwerkelijk mogelijk maken van het vrij personenverkeer, voorzagt het Verdrag in adequate

---

(1470) Zie ook M.A. FIERSTRA, *o.c.*, 647.

(1471) Zaak 340/89, *hoger geciteerd*, r.o. 15-20.

(1472) De Commissie heeft voor het geval in kwestie -architecten met een diploma dat niet erkend kan worden op grond van de architectenrichtlijn- een inbreukprocedure gestart tegen België.

beleidsinstrumenten. Niet alleen kreeg de Gemeenschap de mogelijkheid om de erkenning van diploma's door richtlijnen op te leggen, ze kreeg ook uitdrukkelijk de bevoegdheid die erkenning te verantwoorden door de opleiding die tot die diploma's leidde te coördineren, d.w.z. harmoniseren. Dit is een ingreep zonder weerga in de onderwijssystemen van de Lid-Staten. Ten tijde van de totstandkoming van de sectoriële richtlijnen werd er elders, zowel in de initiatieven van de Commissie en de Raad als in de uitspraken van het Hof van Justitie inzake onderwijsrechten, telkens de nadruk gelegd op het feit dat de Lid-Staten principieel bevoegd bleven voor de inrichting en organisatie van hun onderwijsstelsel<sup>1473</sup>. Wat de erkenningsrichtlijnen betreft, en dan in het bijzonder de coördineringsrichtlijnen, kon echter niemand ontkennen dat hun invloed op het onderwijsbeleid van de Lid-Staten zeer verstrekkend was, en dat eigenlijk de organisatie en de structuur van het eigen onderwijsbestel aangetast werd door deze maatregelen. De Lid-Staten verloren inderdaad hun recht om eigenmachtig de inhoud en duur van bepaalde van hun opleidingen te bepalen, en werden in bepaalde gevallen zelfs verplicht nieuwe opleidingen in het leven te roepen. De oprichting van een aparte specialisatie huisartsengeneeskunde in België<sup>1474</sup> was een rechtstreeks gevolg van de Europese richtlijn ter zake<sup>1475</sup>. In Italië, waar er oorspronkelijk geen aparte tandartsenopleiding bestond, maar enkel een specialisatie die men na de opleiding geneeskunde kon volgen, werd omwille van de vereisten in de richtlijn een vijfjarige gespecialiseerde opleiding tot tandarts in het leven geroepen<sup>1476</sup>. Italië is zelfs veroordeeld wegens het uitstellen van een curriculumhervorming die noodzakelijk was tengevolge van de apothekersrichtlijn<sup>1477</sup>. De richtlijn stelde dat een apothekersdiploma enkel kon worden toegekend na een studie die minimaal vijf jaar duurde en waarvan zes maanden als stage werden doorlopen. Deze voorwaarden dienden vervuld te zijn vanaf 1 oktober 1987. De Italiaanse wet die uitvoering gaf aan deze richtlijn bepaalde echter dat de universiteiten tot 1 november 1990 tijd hadden om hun curricula aan te passen, en bovendien konden studenten die reeds ingeschreven waren hun studies volgens het oude programma afwerken. De Italiaanse regering was van oordeel dat de vertraging in de uitvoering van de bewuste richtlijn gerechtvaardigd was in het licht van de structuur van het Italiaanse universitair onderwijs, en stelde voor dat in samenwerking met de Commissie een overgangsregeling zou worden gevonden voor de studenten die tussen 1 oktober 1987 en 1 oktober 1990 hun studies hadden aangevat<sup>1478</sup>. In de procedure voor het Hof had de Italiaanse regering nog toegegeven dat de omzetting van de richtlijn laattijdig was geweest, maar voerde ze aan dat ze de invoering van het nieuwe programma niet retroactief kon

---

(1473) Zaak 293/83, *hoger geciteerd*.

(1474) Zie in verband hiermee ook Arbitragehof nr. 6/97, 19 februari 1997, *B.S.* 4 maart 1997, 4456.

(1475) Zie ook R. VERSTEGEN, "Opleiding voor en toegang tot de beroepen in de gezondheidszorg", *C.P.D.K.* 1998, 457-477.

(1476) C. ZILIOLI, *o.c.*, 51.

(1477) Richtlijn 84/432, *hoger geciteerd*.

(1478) H.v.J. 29 februari 1996, *Commissie t. Italië*, zaak C-307/94, I-1011, r.o. 6.

opleggen. Het Hof erkende dat dit laatste niet mogelijk was, maar wees erop dat in dergelijk geval de mogelijkheid bestond een additioneel programma aan te bieden dat wel voldeed aan de vereisten van de richtlijn, zodat de studenten die na 1 oktober 1987 hun studies waren begonnen, het voordeel van de erkenning niet zou worden ontnomen<sup>1479</sup>. Het is nauwelijks mogelijk een ingrijpend voorbeeld te vinden van communautaire invloed op het onderwijsbeleid van een Lid-Staat<sup>1480</sup>. Het beroep op de specifieke structuur van het Italiaanse universitaire onderwijs -zonder dat goed duidelijk werd gemaakt waarin die specificiteit dan wel gelegen was- bracht in dit geval geen enkel soelaas.

350. Anderzijds zijn er toch wel argumenten om de invloed van de sectoriële richtlijnen op het onderwijsbeleid van de Lid-Staten weer te relativiseren. Zo blijkt de aanpassing van de tandartsenopleiding in Italië inderdaad door de richtlijn ter zake te zijn versneld, maar was het een aanpassing die toch reeds in het vooruitzicht was gesteld, omdat er ook intern nood aan een dergelijke wijziging werd gevoeld<sup>1481</sup>. In de andere Lid-Staten waren over het algemeen slechts relatief beperkte aanpassingen van de opleidingen nodig. De invloed van de sectoriële richtlijnen blijkt dus na evaluatie bescheidener dan wat men op het eerste zicht zou verwachten. De Lid-Staten implementeerden inderdaad slechts de minimumvoorwaarden die expliciet in de richtlijnen werden opgesomd, en verder behielden ze zich vaak -ten onrechte- het recht voor om zelf te beoordelen of een diploma dat in een andere Lid-Staat was behaald wel voldeed aan de voorwaarden van de richtlijn<sup>1482</sup>. Achteraf zou men ook omgekeerd kunnen stellen dat slechts overeenstemming werd bereikt over de invoering van een sectoriële richtlijn voor die opleidingen die wezenlijk niet zoveel van elkaar verschilden. Alles wijst er bijvoorbeeld op dat de verschillen in de opleiding voor medische beroepen -met uitzondering wellicht van het beroep van verpleegkundige- veel kleiner waren dan voor technische beroepen zoals voor ingenieurs, waarvoor inderdaad geen overeenstemming werd bereikt<sup>1483</sup>. Aan de methode van de sectoriële richtlijnen kleven heel wat nadelen. Om te beginnen is ze zeer tijdrovend, onder meer omdat men het over heel wat details betreffende de opleiding diende eens te worden<sup>1484</sup>. Anderzijds leidde het vastleggen van de minimumvoorwaarden ook tot een zekere kristallisatie ervan: het was niet meer zo eenvoudig om een opleiding te moderni-

---

(1479) Zaak C-30794, *hoger geciteerd*.

(1480) P. TROBERG, "Artikel 57" in H. VON DER GROEBEN, H. VON BOECK en J. THIESING (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 1991, m. 37.

(1481) C. ZILIOI, *o.c.*, 55.

(1482) C. ZILIOI, *o.c.*, 57 bekritiseert terecht de attitude van de Lid-Staten hierin. Wanneer een Lid-staat meent dat een andere Lid-staat niet aan de voorwaarden van de Richtlijn voldoet, dan kan dit door de Commissie of een andere Lid-staat voor het Hof gebracht worden. Zie ook H.v.J. 22 september 1983, *Auer*, zaak 271/82, *Jur.* 1983, 2744. Zie ook I. HOCHBAUM, "Das Egle-Urteil des Europäischen Gerichtshofs", *RdJB* 1994, 340-345.

(1483) H. SCHNEIDER, *o.c.*, 115.

(1484) Vaak lagen er tien jaar tussen een eerste voorstel van richtlijn voor een bepaald beroep, en de uiteindelijke goedkeuring van de richtlijn: F. DALICHOW, "Academic Recognition within the European Community", *Eur. J. Educ.* 1987, 41.

seren, omdat men het telkens een meerderheid voor de nieuwe minimumvoorwaarden diende te vinden<sup>1485</sup>. Het raadgevend comité dat over de inhoud van de opleidingen waakt en bestaat uit afgevaardigden uit de bewuste sector in elke Lid-Staat wordt ook bij elke uitbreiding van de Gemeenschap groter, zodat het bereiken van overeenstemming steeds moeilijker werd. Tenslotte bleek de materie voor sommige beroepen zo complex, dat men er niet in slaagde om tot een vergelijk te komen<sup>1486</sup>. In de architectenrichtlijn verliet men daarom al enigszins het pad van de harmonisatie van de opleidingen. Hoewel ook deze richtlijn nog een aantal opleidingsdoelen opsomt, kwam het niet meer tot een aparte coördineringsrichtlijn<sup>1487</sup>. Het voordeel van de sectoriële erkenningsrichtlijnen is anderzijds dat, eens de richtlijnen uitgevoerd zijn, de erkenning -theoretisch althans<sup>1488</sup> - automatisch én wederzijds is. In de ontvangende Lid-Staat moet de aanvrager zich niet aan een erkennings- of zelfs maar homologatieprocedure onderwerpen<sup>1489</sup>. De erkenning geldt ook overal in de Europese Unie. In de praktijk blijkt dat die automatische erkenning toch ook niet zo eenvoudig is als wel lijkt. Verscheidene Lid-Staten werden veroordeeld wegens het niet, niet-tijdig of niet juist uitvoeren of toepassen van de een sectoriële erkenningsrichtlijn<sup>1490</sup>.

351. Ondanks de moeilijkheden bij de toepassing van de sectoriële richtlijnen, staat echter vast dat het bestaan van een dergelijke richtlijn zeer duidelijk in het voordeel is van de beroepsbeoefenaar die erop beroep kan doen. Het feit dat men zich gedwongen zag deze aanpak die, ten minste wat het resultaat betreft -de erkenning- redelijk doeltreffend was, te verlaten, toont duidelijk dat een systematisch ingrijpen van het communautaire niveau in de structuur van de nationale onderwijssystemen gedoemd is te mislukken. Het vinden van een overeenstemming tussen Lid-Staten met zo'n verschillende 'onderwijsculturen' slurpt zodanig veel energie op, dat het proces contraproductief wordt. In het zicht van de voltooiing van de interne markt, toen men zich realiseerde dat het personenverkeer sterk bij het vrij goederenverkeer dreigde achter te lopen, heeft men de principiële keuze die in het Verdrag gemaakt werd voor harmonisering van de opleidingen, verlaten. Er was al een zekere vorm van subsidiariteit in de sectoriële richtlijnen gesloten, in die zin dat het een minimumharmonisatie betrof, die

---

(1485) C. FRAZIER, *o.c.*, 83.

(1486) Een voorstel van richtlijn voor de erkenning van het diploma van ingenieur ligt ter tafel sinds 1969 (*P.B. C. 99* van 30 juli 1969). Over de problematiek van de richtlijn betreffende de erkenning van het diploma van ingenieur zie: J. PERTEK, *L'application aux salariés des directives visant à faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice: le cas des ingénieurs*, Maastricht, IEPA/EIPA, 1990, 81-100.

(1487) S. MÜLLER-BERNHARDT, *o.c.*, 134. R. WÄGENBAUER, *o.c.*, 116.

(1488) Zie met name C. ZILIOLI, *o.c.*, 56, die van oordeel is dat de erkenning veel minder automatisch verloopt dan wel zou moeten. Tevens C. FRAZIER, *o.c.*, 84.

(1489) Zie ook zaak C-234/97, *hoger geciteerd*, r.o. 27.

(1490) Ze met name H.v.J. 28 april 1999, *Commissie t. Frankrijk*, zaak C-250/98, *Jur.* 1999, n.n.g.; H.v.J. 21 januari 1992, *Nationale Raad van de Orde van Architecten t. Ulrich Egle*, zaak C-310/90, *Jur.* 1992, I-17; H.v.J. 8 april 1992, *Gerhard Bauer t. Conseil nationale de l'ordre des architectes*, zaak C-166/91, *Jur.* 1992, I-2797; H.v.J. 9 augustus 1994, *Nicolas Dreesen t. Nationale Raad van de Orde van Architecten*, zaak C-447/93, 1994, I-4807; H.v.J. 1 juni 1995, *Commissie t. Italië*, zaak C-40/93, *Jur.* 1995, I-1319. .

aan de Lid-Staten nog ruimte voor eigen invulling en accenten liet. Of dit een bewuste keuze was, of het integendeel gebeurde uit noodzaak, omdat dit het maximum was waarover men het eens kon worden, is niet duidelijk.

352. Niettegenstaande het feit dat het Verdrag in principe in adequate beleidsinstrumenten had voorzien voor het verwezenlijken van de erkenning van diploma's, blijkt eens te meer het Hof van Justitie een belangrijke rol te hebben gespeeld als beleidsmaker. Een groot aantal beroepsbeoefenaars die hun diploma in een andere Lid-Staat erkend wensen te zien, hebben tot nader order enkel de erkenningsleer van het Hof van Justitie om die erkenning af te dwingen. Het Hof van Justitie vervult hierin enerzijds een subsidiaire rol, door als opvangnet te dienen voor wie buiten het toepassingsgebied van de richtlijnen valt, maar anderzijds heeft het Hof een aantal belangrijke principes -zoals het feit dat de gelijkwaardigheid van een diploma in elk geval dient te worden onderzocht- als eerste gesteld. De erkenningsleer van het Hof van Justitie en het algemene erkenningssysteem zijn op dezelfde beginselen gestoeld. De essentie van het hele systeem is dat de Lid-Staten maximaal verantwoordelijk blijven, niet alleen voor hun onderwijssysteem, maar ook voor de kwalificaties die zij van de beroepsbeoefenaars op hun grondgebied eisen. De enige vereiste is dat de Lid-Staten de in een andere Lid-Staat behaalde kwalificaties van een kandidaat-beroepsbeoefenaar op een faire wijze beoordelen. Deze aanpak is een rechtstreeks in praktijk brengen van het concept subsidiariteit<sup>1491</sup>. De enige verplichte structurele wijziging is de instelling van een erkenningsorgaan, zo dit al niet bestond. Een Lid-Staat is immers niet verplicht een ingewikkeld systeem van compensatiemechanismen op te richten, maar kan ermee volstaan voldoende vertrouwen te hebben in zijn mede-Lid-Staten om de daaruit afkomstige diploma's als gelijkwaardig te erkennen. Uit het feit dat de Lid-Staten grotendeels wél gekozen hebben voor de bijkomende bureaucratie en kosten die het instandhouden van uitgebreide compensatiemechanismen ongetwijfeld met zich mee brengen, blijkt nog maar eens hoe moeilijk Lid-Staten het hebben met verlies van controle over de opleidingen van de beroepsbeoefenaars op hun grondgebied. Toch is ook het laten van de appreciatiebevoegdheid of een diploma gelijkwaardig is en of al dan niet compensatiemechanismen dienen te worden benut eveneens een uiting van het subsidiariteitsbeginsel: de erkenning gebeurt nog steeds op het niveau van de Lid-Staten.

353. De algemene erkenningsrichtlijnen hebben in beginsel het pad van de harmonisatie verlaten, maar anderzijds werd verwacht dat de richtlijnen wel een indirecte harmoniserende werking op de onderwijssystemen van de Lid-Staten zouden hebben. In de praktijk kan een zekere invloed niet ontkend worden. Zo werden in Vlaanderen een aantal graduaatsopleidingen, die oorspronkelijk twee jaar duurden, op drie jaar gebracht, zodat ze binnen de toepassingssfeer van de eerste algemene erkenningsrichtlijn kwamen. Bij de invoering van een diploma na een korte opleiding aan de Italiaanse universiteiten werd dit ook een diploma, wel-

---

(1491) Vgl. S. MÜLLER-BERNHARDT, "Anerkennung von Hochschuldiplomen im Gemeinschaftsrecht", *RdJB* 1990, 137.

licht niet toevallig, na een opleiding van drie jaar toegekend<sup>1492</sup>. In het algemeen hebben de Lid-Staten zich echter veel meer ingespannen met het opzetten van allerlei compensatiemechanismen voor wie zich met een in een andere Lid-Staat behaald diploma op de arbeidsmarkt aanbod, dan met het aanpassen van de eigen opleidingen aan wat in andere Lid-Staten gangbaar was.

354. Ondanks alle problemen is het recht op erkenning van een diploma voor beroepsdoeleinden op dit ogenblik één van de sterkste rechten die onderdanen van Lid-Staten in de onderwijs sfeer bezitten. Wanneer de erkenning van hun diploma geweigerd wordt, kunnen zij dit voor de rechtbank afdwingen, een mogelijkheid waarvan steeds vaker gebruik wordt gemaakt. Minder rooskleurig is de situatie met betrekking tot de academische erkenning. Ondanks het feit dat iedereen het erover eens is dat beide soorten van erkenning inhoudelijk nauw verwant zijn, is het optreden met betrekking tot deze vorm van erkenning door het ontbreken van een rechtsbasis blijven steken in de fase van experiment en vrijwilligheid. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht heeft de Commissie getracht hierin verandering te brengen met een mededeling waarin getracht werd de *link* tussen beide vormen van erkenning naar voren te brengen<sup>1493</sup>. We zullen dit initiatief bespreken in het hoofdstuk waarin we het beleid na *Maastricht* behandelen<sup>1494</sup>.

---

(1492) Over de recente hervormingen van het Italiaanse hoger onderwijs zie G. GORI, "Country report: The reform of higher education in Italy: Curricular autonomy or the final piece in the puzzle", *Eur. J. Educ. Law. Pol.* 145-149.

(1493) Mededeling van de Commissie betreffende de erkenning van diploma's voor academische en beroepsdoeleinden, COM (94) 596 def., *Bull. EU* 1994/12, 1.2.224. Zie voor commentaar: M. VERBRUGGEN, "De Mededeling van de Commissie betreffende de erkenning van diploma's voor academische en beroepsdoeleinden: een kritische evaluatie" in *TORB* 1995-96, 31-42.

(1494) cfr. *infra*, Hoofdstuk 9 (p. 419 e.v.).

HOOFDSTUK 6  
ERKENNING VAN DIPLOMA'S EN STUDIEPERIODEN



## HOOFDSTUK 7 DE POSITIE VAN LEERKRACHTEN

### 1. SITUERING

355. In de vorige hoofdstukken van deze studie stonden vooral de rechten en de problemen van de genietters van onderwijs -de leerlingen en studenten- centraal. Daarnaast bestaat nog een andere, zeer belangrijke categorie van participanten aan het onderwijsgebeuren, de leerkrachten. De Europeanisering van het onderwijs liet ook hun positie niet onberoerd. In 1986 nam het Europees Parlement een resolutie aan waarin gepleit werd voor een stijgende mobiliteit van de leerkrachten<sup>1495</sup>. De resolutie stelde vast dat er nog een groot aantal obstakels bestonden, die een effectieve mobiliteit van deze beroepsgroep in de weg stonden. Zo werd onder meer gewezen op de noodzaak van de erkenning van diploma's die toegang verlenen tot het beroep van leerkracht, en het Parlement sprak zich ook in het algemeen uit voor een 'communautair statuut' voor de leerkracht. Dit laatste zou een regeling moeten inhouden betreffende de sociale zekerheid van de mobiele leerkracht, de carrièremogelijkheden, mogelijkheden op het gebied van bijscholing en specialisatie, oudedagsvoorzieningen<sup>1496</sup>. De eerste mobiliteitsprogramma's waren eveneens, zij het in ondergeschikte orde, gericht op de mobiliteit van docenten en leerkrachten<sup>1497</sup>. In 1988 werd dan de algemene richtlijn betreffende de erkenning van diploma's aangenomen, die bij gebrek aan specifieke sectoriële richtlijn, ook op diploma's die toegang geven tot het lerarenambt, van toepassing is<sup>1498</sup>. Langzaam maar zeker werd de invloed van de Europese regelgeving op het beroep van leerkracht duidelijk. Nochtans was het lange tijd niet vanzelfsprekend dat het gemeenschapsrecht zelfs maar van toepassing was op deze beroepscategorie. Zoals reeds overvloedig werd aangetoond, behoorde en behoort het onderwijsbeleid als zodanig tot de bevoegdheid van de Lid-Staten. De

---

(1495) Resolutie van het Europees Parlement van 24 oktober 1986 over de bevordering van de mobiliteit van leerkrachten in de Europese Gemeenschap (Erkenning van onderwijsdiploma's en communautair statuut voor leerkrachten), *PB. C.* 1986, 297/158. In verband met de stijgende mobiliteit van de leerkrachten: zie onder meer punten 6, 10, 15, 20, 22 van de resolutie.

(1496) Zie punten 13 tot 16 van de resolutie van 24 oktober 1986, *hoger geciteerd*.

(1497) Besluit van de Raad van 15 juni 1987 tot vaststelling van het communautair actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus) (87/327/EEG), *PB. L.* 1987, 166/23: Actie 1, 4: "Steun zal worden verleend om de mobiliteit van het onderwijzend personeel in de Gemeenschap te bevorderen [...]". Besluit van de Raad van 28 juli 1989 tot vaststelling van een actieprogramma ter bevordering van de kennis van vreemde talen in de Europese Gemeenschap (Lingua), *PB. L.* 1989, 395/23. Zie voor een analyse en evaluatie van de docentenmobiliteit binnen het Socratesprogramma: R. KREITZ en U. TEICHLER, "Mobility of Academic Staff for Teaching Purposes" in J. DE GROOF, (ed.), *The Legal Status of Teachers in Europe - Mobility and education*, Leuven, Acco, 1995, 83-97.

(1498) Richtlijn van de Raad 89/48/EEG van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van de erkenning van diploma's van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van tenminste drie jaar worden afgesloten, *PB. L.* 1989, 19/16.

rechtspositie van de leerkracht vormt één van de fundamentele aspecten van een dergelijk beleid. Benoemingsvoorwaarden, beloning, loopbaanmogelijkheden van leerkrachten verschillen zeer sterk van Lid-Staat tot Lid-Staat<sup>1499</sup> en liggen in het verlengde van de eigen opties die elke Lid-Staat voor zijn onderwijsstelsel neemt. Daar komt nog bij dat onderwijs in de meeste staten beschouwd wordt als een zeer belangrijk instrument voor de 'natievorming', en het neemt als dusdanig niet zelden een centrale plaats in het algemene beleid van de Lid-Staten in. Het onderwijsstelsel wordt in de meeste Lid-Staten dan ook niet alleen door de staat georganiseerd of gesubsidieerd, de staat wenst vaak ook strikt te controleren door wie dit onderwijs wordt verstrekt. Klassiek is dan ook de vereiste dat het onderwijzend personeel de nationaliteit van de Lid-Staat in kwestie bezit.

## 2. LEERKRACHT BINNEN HET TOEPASSINGSGEBIED VAN HET VERDRAG?

356. Doorgaans worden leerkrachten in een school tewerkgesteld. Het was niet meteen duidelijk of dit met zich meebracht dat leerkrachten dan ook werknemers waren in de zin van het Verdrag, zodat op hen ook de bepalingen betreffende het vrij verkeer van werknemers van toepassing waren. Of een leerkracht -en dan in het bijzonder in het openbaar onderwijs- wel een werknemer in de zin van het Verdrag kon zijn, was voor het eerst aan de orde in de zaak *Lawrie-Blum*<sup>1500</sup>. Deze Engelse had aan de Universiteit van Freiburg het eerste staatsexamen voor leerkracht hoger middelbaar onderwijs afgelegd. Het tweede staatsexamen, dat toegang geeft tot het beroep, kan slechts worden afgelegd na een stage, die de bedoeling heeft de kandidaat-leerkracht de beginselen van pedagogiek en didactiek bij te brengen. Tijdens de stage wordt de student aangesteld als kandidaat-leerkracht in de hoedanigheid van 'ambtenaar tot wederopzegging'<sup>1501</sup> en geniet hij of zij als zodanig alle voordelen die met de status van ambtenaar verbonden zijn. Tot de stage werden enkel degenen toegelaten die voldeden aan de persoonlijke voorwaarden om ambtenaar te kunnen worden. Eén van die voorwaarden was het bezit van de Duitse nationaliteit. *Lawrie-Blum*, die op deze grond niet was toegelaten tot de stage, vocht de negatieve beslissing van het *Land Baden-Württemberg* aan, omdat zij dit in strijd achtte met het gemeenschapsrechtelijk verbod van discriminatie op grond van nationaliteit bij de toegang tot de beroepsuitoefening. Het *Verwaltungsgericht Freiburg* en, in tweede aanleg, het *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* verwierpen het beroep op grond dat artikel 48, lid 4 van het EEG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4 EG-Verdrag) voor betrekkingen in overheidsdienst een afwijking bevatte van de voorschriften inzake het vrij

---

(1499) Zie voor een vergelijkende analyse: J. FIERS en M. VERBRUGGEN, "Synthetical and analytical overview of the legal status of teachers in Europe" in J. DE GROOF, (ed.), *The Legal Status of Teachers in Europe - Mobility and education*, Leuven, Acco, 1995, 49-82.

(1500) H.v.J. 3 juli 1986, *Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg*, zaak 66/85, *Jur.* 1986, 2139.

(1501) 'Beambter auf Widerruf'.

verkeer van werknemers<sup>1502</sup>. De in hoger beroep oordelende rechter voegde daar nog aan toe dat het openbaar onderwijs, daar het geen economische activiteit in de zin van artikel 2 van het EEG-Verdrag was, buiten de werkingssfeer van het Verdrag viel. Ook het *Land Baden-Württemberg* ondersteunde deze stelling, en voegde eraan toe dat naar zijn oordeel alleen diegenen onder het begrip 'werknemer' in de zin van artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) van het Verdrag en Verordening 1612/68<sup>1503</sup> vielen, die met hun werkgever een privaatrechtelijke arbeidsverhouding hadden, maar niet diegenen die op publiekrechtelijke grondslag waren aangesteld.

357. In zijn antwoord wees het Hof, onder verwijzing naar het vroegere arrest Levin<sup>1504</sup> erop dat het begrip werknemer een ruime communautaire interpretatie diende te krijgen, aangezien dit begrip de draagwijdte van één van de fundamentele vrijheden van de Gemeenschap bepaalde<sup>1505</sup>. Het kon daarom niet van nationale interpretaties worden afhankelijk gemaakt<sup>1506</sup>. Het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding, zo vervolgde het Hof, is dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt. Het Hof onderzocht of de kandidaat-leerkracht *in casu* aan deze voorwaarden voldeed. Gedurende de hele duur van de stage was de kandidaat-leerkracht onder het gezag en onder toezicht van de school waarbij ze was ingedeeld. Deze bepaalde haar werkzaamheden en werktijden, de kandidaat-leerkracht diende de aanwijzingen die de school gaf op te volgen en haar reglementen te respecteren. Een groot gedeelte van de stage moest de kandidaat-leerkracht lesgeven, waarmee ze ten behoeve van de school diensten verrichtte die een bepaalde economische waarde hebben. De bedragen die de kandidaat-leerkracht ontving tenslotte, zijn te beschouwen als een vergoeding voor de verrichte diensten en voor de verplichtingen die het vervullen van de stage voor haar meebracht. Deze vaststellingen brachten het Hof tot de conclusie dat aan alle voorwaarden om tot het bestaan van een arbeidsverhouding te kunnen besluiten, was voldaan.

358. Het Hof ging vervolgens nog in op het argument dat de in het onderwijs geleverde prestaties niet van economische aard zijn. Dit mag in bepaalde gevallen dan al zo zijn, dan betekent dat nog niet dat zij buiten de werkingssfeer van het Verdrag vallen. Voor de toepassing van artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) is immers enkel vereist dat de werkzaamheid naar haar aard een arbeidsprestatie tegen beloning is, waarbij irrelevant is op welk gebied

---

(1502) In de volgende paragraaf wordt op deze uitzondering op het vrij verkeer van werknemers uitvoerig ingegaan.

(1503) Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers 1612/68/EEG, *P.B. L.* 19 oktober 1968, 257/2, cfr. supra, *Hoofdstuk 3, punt 2* (p. 125 e.v.).

(1504) H.v.J. 23 maart 1982, *Levin t. Staatssecretaris van Justitie*, zaak 53/81, *Jur.* 1982, 1035.

(1505) Zie in het algemeen over de draagwijdte van het vrij werknemersverkeer: A. MATTERA, "La libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté européenne", *R.M.U.E.* 1993, 47-108; E. JOHNSON en D. O'KEEFE, "From Discrimination to Obstacles to Free Movement: Recent Developments concerning the Free Movement of Workers", *C.M.L. Rev.* 1994, 1313-1346.

(1506) Zaak 66/83, *hoger geciteerd*, r.o. 16.

zij wordt geleverd<sup>1507</sup>. De werkzaamheid verliest haar economisch karakter ook niet omdat zij onder de toepassing van een publiekrechtelijk statuut wordt verricht. Hiervoor verwees het Hof naar het arrest Sotgiu<sup>1508</sup>, waarin het eerder reeds had bepaald dat voor de toepassing van artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) de aard van de rechtsbetrekking tussen de werknemer en de werkgever -een publiekrechtelijk statuut of een privaatrechtelijk contract- niet ter zake deed. Verder vermeldde het Hof nog een reeks omstandigheden die aan het karakter van de arbeidsverhouding geen afbreuk kunnen doen: de omstandigheid dat de kandidaat-leerkracht maar een klein aantal uren per week les geeft of het feit dat hij of zij slechts een vergoeding ontvangt die lager is dan het minimumsalaris van een leerkracht in vaste dienst aan het begin van zijn loopbaan. Er moet ook geen rekening mee gehouden worden dat de stage eigenlijk nog een onderdeel is van de leertijd, als praktische voorbereiding op de eigenlijke uitoefening van het beroep. Om als werknemer te kunnen worden aangemerkt is het zelfs niet nodig dat een volledige betrekking wordt uitgeoefend: het volstaat dat reële en daadwerkelijke arbeid wordt verricht<sup>1509</sup>. In het geval van Lawrie-Blum werd dit niet betwijfeld. Het Hof besloot daarom dat een kandidaat-leerkracht, die onder leiding en toezicht van de onderwijsautoriteiten een stage ter voorbereiding op het beroep van leerkracht vervult, gedurende welke hij lessen geeft en een beloning ontvangt, ongeacht het rechtskarakter van de arbeidsverhouding te beschouwen is als een werknemer in de zin van artikel 48, lid 1, EEG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39, lid 1 EG-Verdrag). Hoewel het hier een probleem aangaande een kandidaat-leerkracht betrof, is het arrest toch duidelijk genoeg geformuleerd om te kunnen besluiten dat het beroep van leerkracht in het algemeen, in een openbare onderwijsinstelling en *a fortiori* in een privé-instelling, onder de definitie van werknemer in de zin van artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) van het Verdrag valt. De argumentatie dat geen economische activiteit werd uitgeoefend, was natuurlijk vrij zwak. De doelstellingen van een school, en zeker van een openbare school, zijn uiteraard niet van commerciële aard. Maar dat neemt niet weg dat het beroep van leerkracht, voor de meeste leerkrachten op de eerste plaats een broodwinning is, en als zodanig zijn hun motieven wel 'van winstgevende aard'. In een later arrest Allué en Coonan tegen de Universiteit van Venetië<sup>1510</sup> werd de vraag of het hier wel om werknemers ging zelfs niet meer opgeworpen. Het onderzoek richtte zich onmiddellijk op de vraag of er *in casu* ongerechtvaardigde discriminatie aanwezig was, en of de exceptie voor de betrekkingen in overheidsdienst van lid 4 van artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) van toepassing was<sup>1511</sup>. Ook in het arrest Bleis<sup>1512</sup> was het werknemer zijn op zich geen kwestie

---

(1507) H.v.J. 12 december 1974, *Walrave*, zaak 36/84, *Jur.* 1974, 1405.

(1508) H.v.J. 12 februari 1974, *Sotgiu t. Duitse Bundespost*, zaak 152/73, *Jur.* 1974, 153.

(1509) Zaak 66/85, *hoger geciteerd*, 2144-2145, r.o. 18-21.

(1510) H.v.J. 30 mei 1989, *Allué en Coonan t. Università di Venezia*, zaak 33/88, *Jur.* 1989, 1591.

(1511) Cfr. *infra*, punt 3 (p. 365 e.v.).

(1512) H.v.J. 27 november 1991, *Bleis v. Ministère de L'Education Nationale*, zaak C-4/91, *Jur.* 1991, I-5627.

meer, en ging men onmiddellijk in op de toepasselijkheid van artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) lid 4.

359. Hoewel leerkrachten doorgaans wel in dienstverband werken, bestaat echter ook de mogelijkheid dat zij op zelfstandige basis onderwijs verstrekken, eventueel onder de vorm van een zelf opgerichte privé-school. Dat ook de regels betreffende vrijheid van vestiging in dat geval van toepassing zijn, werd bevestigd in een procedure tussen de Commissie en Griekenland<sup>1513</sup>. De discussie in dit geschil draaide rond de toepasselijkheid van artikel 55 (thans artikel 45) van het Verdrag, waarin een uitzondering op de vrije vestiging wordt voorzien voor taken die een uitoefening van openbaar gezag inhouden. Ter terechtzitting had de Griekse regering echter ook aangevoerd dat deze werkzaamheden, of het daarbij om vrije dienstverrichting dan wel om vrijheid van vestiging gaat, geenszins onder het EEG-Verdrag konden vallen, omdat het onderwijs er niet onder viel. Omdat het geen onderdeel is van het economisch leven, maar nauw verbonden is met het traditionele en culturele leven van een Lid-Staat, werd het onderwijs volgens Griekenland welbewust uitgesloten<sup>1514</sup>. Advocaat-Generaal Sir Gordon Slynn verwierp dit argument in zijn conclusie<sup>1515</sup> verwijzend naar de arresten waar het Hof had besloten had, dat tegen vergoeding verrichte werkzaamheden of diensten aan de bepalingen van artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) en 59 (thans, na wijziging, artikel 49) onderworpen waren<sup>1516</sup> om het even op welk gebied ze waren verricht. *Mutatis mutandis* geldt dit ook voor vestiging, waar een dienst wordt verricht op een meer permanente basis, aldus de Advocaat-Generaal<sup>1517</sup>. Het arrest zelf bevestigde dat de beginselen inzake het vrij verrichten van diensten van toepassing zijn in de onderwijssector<sup>1518</sup>.

### 3. LEERKRACHT DEELNEMER AAN HET OPENBAAR GEZAG?

360. De vaststelling dat leerkrachten in beginsel wel degelijk werknemers zijn in de zin van artikel 48, lid 1 (thans, na wijziging, artikel 39) van het Verdrag brengt niet noodzakelijk met zich mee dat de beginselen betreffende het vrij werknemersverkeer onverkort op hen van toepassing zijn. Vooral met betrekking tot de leerkrachten van openbare scholen bestaat immers

---

(1513) H.v.J. 15 maart 1988, *Commissie t. Helleense republiek*, zaak 147/86, *Jur.* 1988, 1637.

(1514) Deze opvatting leeft nog steeds in Griekenland: zie E. MANGANARIS, "The Principle of supremacy of Community law in Greece – from direct challenge to non-application", *E.L. Rev.* 1999, 426-432 waarin een arrest van de Griekse Raad van State wordt bekritiseerd, omdat het bepaalt dat de organisatie van het onderwijs in Griekenland op geen enkele manier beïnvloed wordt door communautaire wetgeving. Weliswaar waren er 12 van de 29 rechters die een 'dissenting opinion' lieten optekenen, waarin gesteld werd dat de toegang tot de beroepsopleiding wel degelijk binnen de toepassingsfeer van het Verdrag viel.

(1515) Zaak 147/86, *hoger geciteerd*, 1648.

(1516) Zaak 36/74, *hoger geciteerd*, 1417; zaak 66/85, *hoger geciteerd*, 2121.

(1517) Conclusie van Advocaat-generaal Sir Gordon Slynn, zaak 147/86, *hoger geciteerd*, 1648-1649.

(1518) Zaak 147/86, *hoger geciteerd*, 1656, r.o. 18.

nog een belangrijke hinderpaal. Door hun werk in openbare scholen -en dus in overheidsdienst- worden zij in de meeste Lid-Staten beschouwd als ambtenaren, en wordt van hen verwacht dat ze voldoen aan de nationaliteitsvereiste die de meeste Lid-Staten aan hun ambtenaren opleggen.

### 3.1. WAAROM EEN NATIONALITEITSVOORWAARDE VOOR AMBTENAREN?

361. De redenen waarom aan ambtenaren een nationaliteitsvoorwaarde wordt opgelegd, zijn velerlei. Er wordt geargumenteed dat alleen eigen onderdanen een voldoende band met een bepaalde Lid-Staat zouden bezitten, om taken van die overheid naar behoren te kunnen uitvoeren. Van onderdanen kan worden aangenomen dat ze de taal van de Lid-Staat beheersen, dat ze vertrouwd zijn met de mentaliteit van de onderdanen enzovoort. Vaak wordt ook aangevoerd dat onderdanen als een vertegenwoordiger van de overheid ook slechts een onderdaan van die Lid-Staat zouden aanvaarden. Bovendien worden ook veiligheidsredenen ingeroepen: de aanwezigheid van een onderdaan van een andere Lid-Staat in overheidsdienst roept ook onmiddellijk het spookbeeld van buitenlandse inmenging op<sup>1519</sup>. Een oneigenlijk gebruik van de nationaliteitsvoorwaarde voor de openbare sector vinden we wanneer, in tijden van economische crisis, een belangrijk deel van de arbeidsmarkt -de openbare sector stelt zeer vele personen tewerk<sup>1520</sup>- kan worden afgeschermd<sup>1521</sup>. De meeste Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, waaronder ook België, hadden wettelijke bepalingen die betrekkingen in overheidsdienst voorbehielden aan de eigen onderdanen<sup>1522</sup>. Algemeen wordt de nationaliteitsvoorwaarde voor werknemers in overheidsdienst internationaal als gerechtvaardigd er-

---

(1519) In de zaak Commissie tegen België (zaak 149/79, *hoger geciteerd*) had ons land bijvoorbeeld geargumenteed dat de betrekkingen bij de Belgische spoorwegen dienden te worden voorbehouden voor Belgen, omdat in geval van oorlog de communicatie verzekerd diende te blijven.

(1520) In de Europese Gemeenschappen zouden zo'n 25 tot 28 miljoen betrekkingen afhangen van de openbare dienst: M. VILARAS, "L'interdiction de discriminations en raison de la nationalité: le principe -ses limites- ses relations avec la reconnaissance mutuelle des diplômes", Séminaire: La Liberté de circulation des professionnels et la reconnaissance mutuelle des diplômes, IEAP, Maastricht, 22-25 oktober 1990, (tekst zoals uitgedeeld), 4.

(1521) J. HANDOLL, "Article 48(4) and Non-National Access to Public Employment", *E.L. Rev.* 1988, 223.

(1522) Artikel 6 GW, nu artikel 10 van de gecoördineerde Grondwet van België, *B.S.* 17 februari 1994: "[...] De Belgen zijn gelijk voor de wet; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door de wet kunnen worden gesteld". Denemarken: artikel 27, lid 1 GW; Griekenland: artikel 4, lid 4 GW; Italië: artikel 5 GW; Luxemburg: artikel 11, lid 2 GW; voor Duitsland meent Handoll dat dit kan afgeleid worden uit een gecombineerd lezen van artikel 33, lid 4 en 5 en artikel 116. Gelijkwaardigheidsbepalingen vindt men in de Grondwet van Nederland: artikel 3; en Spanje: artikel 33, lid 2. In Portugal werden alle betrekkingen, die niet een voornamelijk technisch karakter hebben, voorbehouden aan Portugezen, terwijl alle betrekkingen in de openbare dienst als niet-technisch werden geïnterpreteerd. In Frankrijk wordt de Franse nationaliteit vereist door artikel 5 van de Wet houdende rechten en plichten van de ambtenaren: Wet n° 83-634 van 13 juli 1983 (Zie M. VILARAS, *o.c.*, 5).

kend<sup>1523</sup>. Handoll stelt dat *"to allow non-national access to the public service, the organism of the state, would, perhaps, put into question the very notion of the independent state"*<sup>1524</sup>.

362. Om aan de bezorgdheid van de Lid-Staten op dit vlak tegemoet te komen, werd bij de oprichting van de Gemeenschap in het Verdrag zelf in een uitzondering op het beginsel van vrij verkeer van werknemers voorzien. Het vierde lid van artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) bepaalt inderdaad: *"de bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de betrekkingen in overheidsdienst"*. Zoals gezegd zijn ook leraren in openbare scholen doorgaans ambtenaren waarvoor de nationaliteitsvoorwaarde geldt. Voor leerkrachten in het bijzonder wordt de nationaliteitsvereiste soms verantwoord door de stelling dat zij een cruciale rol spelen in de overdracht aan de jongeren van politieke en culturele kennis, waarden en attitudes die in een bepaalde samenleving heersen<sup>1525</sup>. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Nederland, werd daarom in alle Lid-Staten van de EG een nationaliteitseis opgelegd aan leerkrachten in het openbaar onderwijs<sup>1526</sup>. Naast de bepaling betreffende de betrekkingen in overheidsdienst, heeft het Verdrag ook in een uitzondering voorzien voor het geval een zelfstandige occasioneel zou deelnemen aan het openbaar gezag. Artikel 55 (thans artikel 45) van het Verdrag bepaalde immers dat, wanneer een zelfstandige werkzaamheden uitvoert ter uitoefening van het openbaar gezag, zelfs wanneer dit voor een bepaalde gelegenheid gebeurt, de bepalingen betreffende het vrij verkeer van diensten niet van toepassing zijn.

### **3.2. INSTITUTIONELE VERSUS FUNCTIONELE BENADERING VAN HET BEGRIIP 'OVERHEIDSDIENST'**

363. Hoewel het beginsel van de uitsluiting van niet-onderdanen uit de openbare dienst in alle Lid-Staten aanvaard was, werd dit toch op zeer verschillende wijze toegepast. Ook de opvattingen over de openbare dienst als instelling waren zeer verschillend. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld gold in principe wel de nationaliteitsvoorwaarde voor ambtenaren, maar waren er reeds belangrijke milderingen op dit beginsel<sup>1527</sup>. Er zijn verschillende categorieën betrekkingen binnen de openbare dienst, waarvoor telkens verschillende voorwaarden bestaan met betrekking tot de voldoende 'band' die is vereist tussen de kandidaat en het land. Voor tewerkstelling bij de lokale autoriteiten -hiertoe behoort ook tewerkstelling in het onderwijs-

---

(1523) Artikel 21 lid 2 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens erkent het recht van elk individu om te worden toegelaten tot de overheidsdienst van het land waarvan hij onderdaan is.

(1524) J. HANDOLL, "Article 48 (4) and Non-National Access to Public Employment", *E.L. Rev.* 1988, 224.

(1525) X, "Aliens' Right to Teach: Political Socialization and the Public schools", *Yale Law Journal* 1975, 99-104.

(1526) J. HANDOLL, "Foreign Teachers and Public Education" in B. DE WITTE (ed.), *European Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 31.

(1527) J. FAULL, "Le critère de la nationalité dans le recrutement des fonctionnaires au Royaume-Uni", *A.P.T.* 1981, 263-267.

bij de nationale gezondheidsdienst, de BBC en dergelijke- mag op basis van de *Race Relations Act* niet gediscrimineerd worden op grond van nationaliteit. Bepaalde andere functies blijven echter wel voorbehouden aan de eigen onderdanen<sup>1528</sup>. In Frankrijk daarentegen bestond een systeem waarbij de uitsluiting van niet-onderdanen algemeen was en ook de tewerkstelling in openbare scholen, gezondheidsdiensten, lokale autoriteiten trof<sup>1529</sup>.

364. Voor de uitzondering die in het derde lid van artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) op het vrij verkeer van werknemers werd gesteld -steunend op de openbare orde, goede zeden en volksgezondheid- werd vrij spoedig een richtlijn uitgevaardigd, die de concrete draagwijdte van de regel verduidelijkte<sup>1530</sup>. Een dergelijke maatregel in verband met het begrip 'betrekking in overheidsdienst' van het vierde lid bleef echter uit. In een resolutie van 19 januari 1972 had het Europees Parlement gesteld dat als betrekking in overheidsdienst moest beschouwd worden "*iedere betrekking die als zodanig door de betrokken Lid-Staat wordt erkend mits dit niet in strijd is met de bedoeling van het EEG-Verdrag*". Het Europees Parlement bepaalde daarbij nog dat "*artikel 48, lid 4, kan worden toegepast op iedere betrekking welke door een Lid-Staat tot zijn overheidsdienst wordt gerekend, ongeacht de inhoud van de in het kader van deze betrekking verrichte werkzaamheden*". Het Parlement spoorde de Lid-Staten evenwel aan de toepassing van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG-Verdrag) zoveel mogelijk te beperken tot betrekkingen welke de effectieve uitoefening van overheidsgezag met zich meebrengen<sup>1531</sup>. Het spreekt echter voor zich dat, wanneer elke Lid-Staat zelf mag invullen wat voor hem een overheidsbetrekking vormt, de grote verschillen in de nationale interpretaties van het begrip, ook het gevaar inhouden van een groot verschil in de toepassing van het gemeenschapsrecht.

365. Het hoeft daarom ook niet te verwonderen dat het Hof, wanneer het zich diende uit te spreken over de interpretatie van artikel 48, lid 4, (thans, na wijziging, artikel 39) van het Verdrag een communautaire inhoud aan het begrip wenste te geven<sup>1532</sup>. Het Hof had de keuze tussen twee fundamentele opties. Enerzijds kon het begrip overheidsdienst worden ingevuld volgens het institutionele criterium. Dit komt hierop neer dat in beginsel de instelling samen

---

(1528) J. HANDOLL, "Article 48 (4) and Non-National Access to Public Employment", *E.L. Rev.* 1988, 225-226.

(1529) M.S. SALON, "La condition de nationalité pour l'accès à la fonction publique française", *Adm. Publ.* 1996, 265-270.

(1530) Richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van de verplaatsing en verblijf die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, *PB. L.* 1964, 850.

(1531) Resolutie nopens de omschrijving van de begrippen overheidsdienst en openbaar gezag in de Lid-Staten en de gevolgen hiervan voor de toepassing van artikel 48, lid 4, en artikel 55 van het EEG-Verdrag, *PB. C.* 1972, 10/4.

(1532) Zie voor een uitgebreide analyse van de rechtspraak van het Hof met betrekking tot artikel 48, (thans, na wijziging, artikel 39) lid 4 van het Verdrag: H. VERSCHUEREN, "De toegang tot de openbare dienst voor gemeenschapsonderdanen: macht en onmacht van het Europese gemeenschapsrecht", *R.W.* 1991-92, 425 en meer recent: J. GUILLEN en J.A. FUENTETAJA, "Free Movement of Workers and Public Administration: The ECJ Doctrine on the Interpretation of the Scope of Article 39 (4) EC", *E.R.P.L./R.E.D.P.* 1999, 1566-1593.



met zijn personeel, als een ondeelbaar geheel wordt gezien. Men kan bijgevolg niet bepalen of een bepaalde betrekking binnen deze instelling als fundamenteel voor het belang van de staat dient te worden gezien: de vraag is eigenlijk of de instelling zelf fundamenteel is voor het belang van de staat. Een dergelijke benadering beoogt niet noodzakelijk de uitsluiting van zoveel mogelijk niet-onderdanen. Een vaak aangehaalde motivering om deze methode te verkiezen is, dat het in sommige instellingen moeilijk zou zijn bepaalde werknemers, eens ze tot de dienst toegelaten waren, van bepaalde functies of promoties uit te sluiten. Liever verkiest men dan de dienst in het geheel niet open te stellen voor niet-onderdanen. De functionele benadering daarentegen beoordeelt niet de instelling als geheel, maar gaat na welke functie precies vervuld wordt, en wat het belang van die functie voor de staat is. Alleen functies die een fundamenteel belang van de staat raken, kunnen in deze optiek nog aan de eigen onderdanen voorbehouden worden. Verscheidene Lid-Staten, waaronder België<sup>1533</sup>, waren vurige voorstanders van de institutionele benadering. Zij zagen een wezenlijk verschil tussen artikel 55 (thans artikel 45) van het Verdrag -dat een uitzondering maakte voor werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag- en artikel 48, lid 4, (thans, na wijziging, artikel 39) dat kortweg van overheidsdienst sprak. Tevens werd verwezen naar de overweging dat een onderscheid maken binnen de openbare dienst tussen betrekkingen die voor iedereen openstonden, en betrekkingen die toch nog voorbehouden bleven aan eigen onderdanen, op het interne vlak zeer veel moeilijkheden zou opleveren<sup>1534</sup>.

366. Het Hof sprak zich in zijn arresten desondanks resoluut uit ten voordele van de functionele benadering. De bepaling in artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39) vormt een uitzondering op het voor de Gemeenschap fundamentele beginsel van het vrij verkeer van werknemers. Daarom dient zij volgens het Hof beperkend worden geïnterpreteerd. Er mag geen draagwijdte aan worden toegekend die verder gaat dan het doel ervan, zodat de Lid-Staten slechts bepaalde werkzaamheden kunnen voorbehouden aan hun eigen onderdanen<sup>1535</sup>. Hoewel de keuze van het Hof voor de functionele benadering ondubbelzinnig was, was anderzijds nog steeds niet geheel duidelijk welke betrekkingen daardoor dan voor onderdanen van andere Lid-Staten kwamen open te staan. In het arrest Commissie tegen België stelde het Hof dat het begrip 'overheidsdienst' niet louter op basis van nationale criteria kan worden uitgelegd<sup>1536</sup>. Later zou blijken dat het Hof bijna geval tot geval zal onderzoeken of een bepaalde betrekking onder de uitzondering voor overheidsdienst valt of niet. Bij de concrete uitwerking kwamen aldus een aantal criteria aan het licht, die toelaten vast te stellen aan welke voor-

---

(1533) België zette dit standpunt uiteen naar aanleiding van de zaak Commissie tegen België, 149/79, *Jur.* 1980, 3887. De argumentatie van de andere Lid-Staten vindt men op respectievelijk op pagina 3893 (Verenigd Koninkrijk), 3894 (Duitsland) en 3897 (Frankrijk).

(1534) H. VERSCHUEREN, *Internationale arbeidsmigratie*, Brugge, Die Keure, 1990, 400.

(1535) Zaak 33/88, *hoger geciteerd*, 1591.

(1536) H.v.J., *Kempf*, zaak 139/85, *Jur.* 1986, 1746, r.o. 15; H.v.J., *Lawrie-Blum*, zaak 66/85, *Jur.* 1986, 2121, r.o. 26.

waarden een betrekking moet voldoen opdat zij onder de uitzondering van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) zou kunnen vallen<sup>1537</sup>.

367. Betrekkingen in overheidsdienst zijn betrekkingen die, al dan niet rechtstreeks, deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden en die werkzaamheden omvatten strekkende tot de bescherming van de algemene belangen van de staat, waardoor er een bijzondere band van solidariteit ten aanzien van de staat van de betrokken werknemer kan worden gevraagd<sup>1538</sup>. Het Hof bepaalde dat overheidsdienst betrekking heeft zowel op de 'indirecte als directe' uitoefening van het openbaar gezag<sup>1539</sup>. Uit de gevallen die aan het Hof werden voorgelegd leren we dat advies geven aan de overheid voor technische en wetenschappelijke aangelegenheden als een betrekking in overheidsdienst is te beschouwen<sup>1540</sup>. Een occasionele of subsidiaire uitoefening van het openbaar gezag is echter niet voldoende, wat onder meer bleek uit het geval van ziekenhuisverpleegsters in een openbaar ziekenhuis, die niet werden geacht deel te nemen aan het openbaar gezag. Verschueren vat de rechtspraak van het Hof betreffende het openbaar gezag samen als "*slaande op de regelgeving en de afdwinging ervan, alsmede op de advisering bij en het toezicht op de uitoefening van overheidsactiviteiten, zonder dat het evenwel mag gaan om een occasionele uitoefening ervan*"<sup>1541</sup>. De zeer brede formulering -het feit dat de functie betrekking kan hebben, niet enkel op het algemeen belang van de staat, maar ook op dat van andere openbare lichamen- laat volgens Verschueren opnieuw veel ruimte voor een brede interpretatie van de uitzondering, met gevaar voor een uitholling van het functionele criterium<sup>1542</sup>. Tenslotte heeft het Hof aan deze twee reeds gevestigde voorwaarden nog een derde toegevoegd: er moet een bijzondere band van solidariteit vereist zijn tussen de persoon en het land in kwestie<sup>1543</sup>. Verschueren interpreteert dit aldus dat er een zekere beslissingsautonomie aan de persoon in kwestie wordt toegekend, die niet aan onmiddellijke controle is onderworpen<sup>1544</sup>. Het Hof had in de zaken tegen België en Frankrijk reeds impliciet aangenomen dat er geen uitvoeringsmaatregelen nodig waren voor deze bepaling, en dat zij dus directe werking had.

---

(1537) Zie voor een analyse van deze criteria J. GUILLEN en J.A. FUENTETAJA, *o.c.*, 1573-1578.

(1538) Deze definitie werd voor het eerst geformuleerd in het arrest Commissie tegen België, 149/79, *Jur.* 1980, overwegingen 10 en 12 en later steeds herhaald: arrest Commissie tegen Frankrijk, 307/84, overweging 12, arrest Lawrie-Blum, 66/85, overweging 27, arrest Commissie tegen Italië, 225/85 en het arrest Allué, 33/88, overweging 7.

(1539) Zaak 149/79, *hoger geciteerd*, r.o. 10, zaak 66/85, *hoger geciteerd*, r.o. 27 en zaak 33/88, *hoger geciteerd*, r.o. 7.

(1540) Zaak 225/85, *hoger geciteerd*.

(1541) H. VERSCHUEREN, *o.c.*, 407.

(1542) H. VERSCHUEREN, *o.c.*, 408.

(1543) Zaak 66/85, *hoger geciteerd*, 2121, r.o. 27.

(1544) H. VERSCHUEREN, *o.c.*, 410.

368. De keuze voor de functionele benadering was zo mogelijk nog eenvoudiger wat betreft de interpretatie van artikel 55, lid 1 (thans artikel 45, lid 1) van het Verdrag dat betrekking heeft op zelfstandigen. De formulering van het artikel "*werkzaamheden die in uitoefening van het openbaar gezag geschieden*" laat al veel minder reden tot twijfel bestaan. Het Hof bevestigde inderdaad deze opvatting in de arresten Reyners<sup>1545</sup>, Commissie tegen Griekenland<sup>1546</sup> en Commissie tegen Italië<sup>1547</sup>. Er blijft nochtans een zeker verschil bestaan tussen artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) en artikel 55 lid 1 (thans artikel 45, lid 1). Ten eerste is het toepassingsgebied verschillend: het eerste is van toepassing op loontrekkenden, terwijl het andere op zelfstandigen en uitoefenaars van vrij beroepen betrekking heeft. Het occasioneel uitoefenen van een activiteit die in uitoefening van het openbaar gezag geschiedt, is iets heel anders dan de vaste tewerkstelling bij de overheid. In dit laatste geval brengt de tewerkstelling zelf reeds een eerste element of een eerste aanknopingsfactor met het openbaar gezag met zich mee. Deze band bestaat niet bij zelfstandigen, waarvoor de aanknopung bij het openbaar gezag geheel uit de concrete uitgeoefende activiteit moet voortvloeien. Wellicht verklaart dit waarom, in de interpretatie van het Hof, toepasselijkheid van artikel 55, lid 1 (thans artikel 45, lid 1) een "*directe en specifieke deelneming*" aan de uitoefening van het openbaar gezag vereist, terwijl volgens het Hof in het geval van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) een "*directe of indirecte deelneming*" aan de uitoefening van het openbaar gezag volstaat<sup>1548</sup>.

### 3.3. TOEPASSING OP ONDERWIJS

369. In enkele gevallen sprak het Hof zich reeds uit over de toepasselijkheid van deze uitzonderingen op tewerkstelling in het onderwijs<sup>1549</sup>. Voor het eerst gebeurde dit in het hoger besproken arrest Lawrie-Blum<sup>1550</sup>. Het Hof bepaalde in dit arrest dat aan de strikte voorwaarden die het heeft vastgesteld om een aanstelling als 'betrekking in overheidsdienst' in de zin van artikel 48, lid 4 van het EEG-Verdrag, te kunnen aanmerken, niet voldaan was. Het feit dat Lawrie-Blum, als leerkracht-stagiair, de leerlingen beoordeelt en mee beslist over hun overgang naar een hogere klas -wat door de verweerder was ingeroepen om de uitsluiting van niet-onderdanen te rechtvaardigen- is niet voldoende. Het Hof was, wat dit aspect betreft, nogal summier in zijn motivering, maar wel interessant is de conclusie van Advocaat-Generaal

---

(1545) H.v.J., *Reyners*, zaak 2/74, *Jur.* 1974, 631

(1546) Zaak 147/86, *hoger geciteerd*.

(1547) Zaak 3/88, *hoger geciteerd*, 1609, r.o. 8.

(1548) M. VILARAS, *o.c.*, 8.

(1549) LENZ, C.O., "Zuständigkeiten und Initiativen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Bildungswesens im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs (EuGH)" in S. MAGIERA (ed.), *Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Baden-Baden, Nomos, 1990, 199-200.

(1550) Zaak 66/85, *hoger geciteerd*.

raal Lenz. Die poogt de definitie die het Hof in het arrest Commissie tegen België had gegeven, te concretiseren voor betrekkingen in het onderwijs<sup>1551</sup>. Toegepast op onderwijs, meent hij dat onder de uitoefening van het overheidsgezag vallen "*werkzaamheden in verband met bij voorbeeld fundamenteel opvoedkundige opties of de algemene organisatie van het onderwijs*". Verder denkt hij aan "*de vaststelling van beoordelingsnormen en de afgifte van getuig-schriften*". Daarentegen is de uitzondering van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) volgens hem niet van toepassing op "*de concrete maatregelen die een leerkracht in het gewone dagelijkse schoolleven moet nemen*". Het handhaven van discipline, het geven van cijfers voor werkstukken, of het opleggen van incidentele straffen zijn dus niet voldoende om te kunnen spreken van de uitoefening van openbaar gezag. Zelfs, zo meent de Advocaat-Generaal, wanneer men dit wel zou aanmerken als uitoefening van openbaar gezag, dan zou dit nog niet vallen onder de bewuste uitzondering in het Verdrag. Deze activiteiten raken immers niet de kern van de onderwijsactiviteit, maar zijn in de pedagogische arbeid van een leerkracht of kandidaat-leerkracht van ondergeschikt belang. Onderdanen van andere Lid-Staten daarom uitsluiten van een dergelijke betrekking, zou in dergelijk geval niet in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.

370. De summiere motivering en de concrete omstandigheden van de zaak Lawrie-Blum lieten niet onmiddellijk toe de conclusie van dit arrest onvoorwaardelijk uit te breiden naar alle leerkrachten. Het Hof had niet duidelijk gemaakt of Lawrie-Blum geen overheidsgezag uitoefende, omwille van haar specifieke activiteiten, of omwille van het feit dat zij nog geen volwaardig leerkracht, maar slechts stagiaire was. Later kwam het Hof echter tot dezelfde conclusie voor alle leerkrachten van het secundair onderwijs. Een leerkracht secundair onderwijs oefent volgens het Hof geen betrekking in overheidsdienst uit in de zin van artikel 48, lid 4 van het EEG-Verdrag<sup>1552</sup>. Ook in dit arrest blijft het Hof zeer beknopt in zijn motivering. Het Hof herhaalt enkel de vroeger reeds gegeven voorwaarden waaraan de betrekking in kwestie moet voldoen. Deze voorwaarden, zo stelt het Hof, waren niet vervuld waar het stagiair-leerkrachten betrof, en leerkrachten vreemde talen. Ook voor leerkrachten secundair onderwijs, is dit volgens het Hof niet het geval<sup>1553</sup>. De verwijzing naar de leerkrachten vreemde talen, betreft de zaak Allué en Coonan<sup>1554</sup>. Deze beide lectoren vreemde talen aan de Universiteit van Venetië, hadden geprotesteerd tegen het feit dat deze lectoren, die voor drie vierde niet-Italianen waren, slechts een tijdelijk contract konden krijgen en ook op het gebied van sociale zekerheid aan een ongunstigere regeling onderworpen waren. Ze kregen van het Hof gelijk omdat artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4), indien van toepassing, enkel in de mogelijkheid voorziet niet-onderdanen uit een bepaalde betrekking te weren. Op het artikel

---

(1551) Conclusie van Advocaat-Generaal Lenz, zaak 66/85, *hoger geciteerd*, 2135.

(1552) Zaak 4/91, *hoger geciteerd*.

(1553) Zie ook: U. BATTIS, "Freizügigkeit und Beschäftigung in der Öffentlichen Verwaltung" in S. MAGIERA (ed.), *Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Baden-Baden, Nomos, 47 e.v.

(1554) H.v.J. 30 mei 1989, *Allué en Coonan t. Università di Venezia*, zaak 33/88, *Jur.* 1989, 1591.

kan echter geen beroep worden gedaan om een discriminerende behandeling te rechtvaardigen, van onderdanen die reeds werden toegelaten tot de betrekking<sup>1555</sup>.

371. Over de toepasselijkheid van de uitzondering van artikel 55, lid 1 (thans artikel 45, lid 1) van het Verdrag op activiteiten in het kader van onderwijs, handelde het eveneens hoger aangeraakte arrest Commissie tegen Griekenland<sup>1556</sup>. De Griekse wettelijke regeling verbood de oprichting door onderdanen van andere Staten, van zogenaamde '*frontistiria*'<sup>1557</sup> en particuliere scholen voor beroepsonderwijs. De Commissie wees Griekenland erop dat zij hierin een beperking van de vrijheid van vestiging zag, en maande de Griekse regering aan hierin verandering te brengen. Deze weigerde. Ze voerde aan dat volgens de Griekse grondwet het onderwijs een fundamentele taak is van de staat en met name tot doel heeft de morele en geestelijke vorming van de burgers te verzekeren en hun nationaal bewustzijn te ontwikkelen; wanneer particulieren dit doen, doen zij dit als dragers van het openbaar gezag. Dit voor ogen houdend, was de Griekse regering van oordeel dat het beginsel van de vrijheid van vestiging zoals het geponeerd was in artikel 52 (thans, na wijziging, artikel 43) van het Verdrag geen toepassing kon vinden, aangezien krachtens artikel 55, lid 1 (thans artikel 45, lid 1) van het Verdrag de vrijheden niet gelden voor werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag, zelfs indien deze slechts voor een bepaalde gelegenheid geschieden. Het Hof gaat hiermee echter niet akkoord. Artikel 55 (thans artikel 45) van het Verdrag vormt een uitzondering op de fundamentele regel van de vrijheid van vestiging, en moet daarom beperkend worden geïnterpreteerd. De uitlegging mag niet verder gaan dan wat strikt noodzakelijk is ter vrijwaring van de belangen die het de Lid-Staten bestaat te beschermen. Het Hof stelde: "*Bij gebreke aan communautaire richtlijnen tot harmonisatie van de nationale bepalingen betreffende de oprichting van onderwijsinstellingen, moet de eventuele toepassing van de in voornoemde bepalingen van artikel 55 voorziene beperkingen aan de vrijheid van vestiging voor iedere Lid-Staat afzonderlijk worden beoordeeld. Daarbij moet rekening gehouden worden met het communautaire karakter van de grenzen die artikel 55 stelt aan de toegestane uitzonderingen op het beginsel van de vrijheid van vestiging, ten einde te voorkomen dat eenzijdige voorschriften van de Lid-Staten het nuttige effect van het Verdrag zouden frustreren*"<sup>1558</sup>. Het Hof wees uitdrukkelijk de stelling af dat een particulier, door het enkele feit dat hij een school zoals een *frontisterio* of een school voor beroepsonderwijs opricht, deelneemt aan het open-

---

(1555) LENZ, C.O., "Zuständigkeiten und Initiativen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Bildungswesens im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs (EuGH)" in S. MAGIERA, *Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Baden-Baden, Nomos, 1990, 200-201.

(1556) Zaak 147/86, hoger geciteerd.

(1557) "Instellingen, waar op een zelfde plaats lessen worden gegeven aan een groep van in totaal meer dan vijf personen, of, ongeacht het aantal groepen, van in totaal meer dan tien personen per week, ten einde de leerstof van het lager, middelbaar en hoger onderwijs (al dan niet als voorbereiding op de universiteit) te vervolledigen of te bestendigen, vreemde talen, muziek of buiten het leerprogramma vallende vakken te onderwijzen, ten belope van ten hoogste drie uur per dag en per groep van dezelfde personen" (Zaak 147/86, hoger geciteerd, r.o. 2).

(1558) Zaak 147/86, hoger geciteerd, 1654, r.o. 8.

baar gezag in de zin van artikel 55, lid 1 (thans artikel 45, lid 1) van het Verdrag. Deze particuliere werkzaamheden blijven immers, zo meende het Hof, onder het toezicht van het openbaar gezag, dat over passende middelen beschikt om in ieder geval de belangen waarvoor zij de verantwoordelijkheid draagt, te beschermen, zonder dat daartoe de vrijheid van vestiging hoeft te worden beperkt.

#### 4. OPENSTELLEN VAN OVERHEIDSDIENSTEN VOOR EG-ONDERDANEN

##### 4.1. ACTIE VAN DE COMMISSIE

372. Tot 1988 vloeiende de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de toepasselijkheid van het vrij personenverkeer op betrekkingen in overheidsdienst voort uit prejudiciële vragen, of uit inbreukprocedures van de Commissie gericht op welbepaalde betrekkingen. Deze werkwijze had tot gevolg dat de uitspraken van het Hof een sterk incidenteel karakter hadden. Door de Lid-Staten werd dit vaak geïnterpreteerd alsof zij het recht hadden om alle functies aan onderdanen voor te behouden, tenzij voor de functies waarvoor het Hof anders had geoordeeld<sup>1559</sup>. Omdat het praktisch onmogelijk was voor de Commissie om voor elke afzonderlijke betrekking te gaan aantonen dat ze niet onder de exceptie van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) van het Verdrag viel, werd van tactiek veranderd. In maart 1988 publiceert de Commissie een mededeling waarin ze de overstap op een globale aanpak aankondigt<sup>1560</sup>. In deze mededeling onderlijnt de Commissie dat, gegeven de directe werking van artikel 48 EEG-Verdrag en de bestaande rechtspraak ter zake, en meer bepaald betreffende de overheidsdienst, het niet past om nog communautaire voorstellen te doen. Het probleem dient volgens de Commissie in samenhang met de andere communautaire beleidsdomeinen en de interne markt te worden bekeken. Vervolgens bepaalt de Commissie de specifieke activiteiten van de nationale overheidsdienst die in beginsel onderworpen zijn aan de uitzondering van artikel 48, lid 4, (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) en die van de actie van de Commissie zijn uitgesloten. Anderzijds duidt zij vier sectoren aan waarin zij prioritair een systematische actie zal ondernemen om tot de liberalisatie van de recruteringsvoorwaarden te komen. Deze sectoren zijn: openbare instellingen die een openbare dienst verzorgen met een commercieel karakter; openbare gezondheidszorg; onderwijs in openbare instellingen; onderzoek met burgerlijke doeleinden in openbare onderzoeksinstellingen. Worden daarentegen niet gevat door de actie van de Commissie: de strijdkrachten, de politie, de magistratuur, de diplomatie, de fiscale administratie, de ministeries, de regionale besturen, de territoriale collectiviteiten of andere gelijkaardige organen, de centrale banken, in de mate dat het gaat om personeel dat

---

(1559) C. DENYS, "Grote schoonmaak in de overheidsector", *NTER* 1996, 223.

(1560) Vrij verkeer van werknemers en toegang tot de openbare dienst van de Lid-Staten. Actie van de Commissie met betrekking tot de toepassing van artikel 48, lid 4 EEG-Verdrag (88/C 72/02), *PB. C.* 1988, 72.

een activiteit uitoefent zoals het opstellen van juridische teksten, de tenuitvoerlegging van deze akten, de controle op hun toepassing en de voogdij over ondergeschikte organen.

373. De keuze van de vier betrokken sectoren was gebaseerd op volgende criteria:

- Deze activiteiten worden in dezelfde Lid-Staat onder een privé-statuuut en onder een publiekrechtelijk statuut uitgevoerd. In het eerste geval wordt geen nationaliteitsvereiste gesteld<sup>1561</sup>. De nationaliteitsvereiste wordt in sommige Lid-Statens niet gesteld, hoewel ze daar uitgeoefend worden onder een openbaar statuut;
- Het bestaan van rechtspraak van het Hof van Justitie voor deze sectoren, die de thesissen van de Commissie bevestigt;
- Het aantal klachten dat de Commissie had bereikt betreffende deze sectoren;
- Het aantal betrekkingen in deze sectoren;
- De doelstellingen van de Commissie in andere domeinen, zoals het vrij verkeer van onderzoekers, het transportbeleid, het onderwijsbeleid en het beleid ten aanzien van financiële structuren.

374. Een mededeling van de Commissie is een niet-bindend instrument. Nochtans had de Commissie in artikel 49 (thans, na wijziging, artikel 40) van het Verdrag een rechtsgrondslag om over deze materie een richtlijn of een verordening voor te stellen. Het lijkt waarschijnlijk dat de Commissie deze, ogenschijnlijk zachtere, aanpak gekozen heeft omdat een gemeenschapshandeling die door de Raad en het Parlement zou worden vastgesteld, wellicht veel restrictiever voor het vrij verkeer voor personen in openbare dienst zou zijn uitgevallen dan de integratiebevorderende rechtspraak van het Hof van Justitie waar zij met deze strategie op mikte<sup>1562</sup>. De Commissie verzekerde zich immers van de naleving door de Lid-Statens van de principes die zij in haar mededeling poneerde, door eraan toe te voegen dat ze actie zou ondernemen tegen die Lid-Statens die zich niet plooiden naar de mededeling, en de betrekkingen in de bewuste sectoren niet voor EG-onderdanen openstelden. Wel bood ze de Lid-Statens de gelegenheid aan te tonen dat een bepaalde betrekking in de genoemde sectoren toch een 'betrekking in overheidsdienst' was, volgens de criteria die door het Hof van Justitie waren vastgelegd.

---

(1561) Deze vaststelling was met name wat onderwijs betreft niet geheel accuraat: in België was er voor het vrij onderwijs een nationaliteitsvoorwaarde om in aanmerking te kunnen komen voor weddetoeelagen. Ook in Griekenland werden nationaliteitsvereisten gesteld aan wie onderwijs wou verstrekken buiten het reguliere, openbare onderwijs.

(1562) In dezelfde zin: B. DE WITTE, "The Mobility of Teachers in European Community law" in J. DE GROOF, (ed.), *The Legal Status of Teachers in Europe - Mobility and education*, Leuven, Acco, 1995, 41; H. VERSCHUEREN, "De toegang tot de openbare dienst voor EG-onderdanen", *Migrantenrecht* 1991, 214 en K. MORTELMANS, commentaar bij zaken C-173/94, C-473/93 en C-290/94, *SEW* 1997, 34.

375. Bij de procedure in opvolging van de mededeling waren alleen Ierland en Nederland niet betrokken<sup>1563</sup>, terwijl de problemen in het Verenigd Koninkrijk relatief klein werden geacht. In juli 1990 besliste de Commissie de procedure op basis van artikel 169 (thans artikel 226) van het Verdrag te starten tegen alle Lid-Staten waar discriminaties in deze sectoren bleven bestaan<sup>1564</sup>. De actie van de Commissie werd door de Lid-Staten niet erg positief onthaald<sup>1565</sup>. Een kritiek die onder meer werd gehoord is het feit dat de Commissie, met haar actie, zelf de functionele benadering had verlaten, ten voordele van de door het Hof van Justitie afgewezen institutionele benadering. Ze had immers op schematische en systematische manier gekozen voor sectoren die zij beschouwde als niet "*directe of indirecte deelneming aan het openbare gezag*" inhoudend, zonder een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten betrekkingen die er binnen een dergelijke sector kunnen bestaan<sup>1566</sup>. Op deze kritiek antwoordde de Commissie dan weer dat deze sectoren precies gekozen zijn omdat ze duidelijk zo ver verwijderd zijn van de deelneming aan het openbaar gezag, dat ze zonder voorafgaand onderzoek kunnen worden uitgesloten van de uitzondering van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4). Niettemin blijft de mogelijkheid bestaan voor de Lid-Staten, zo uitzonderlijk toch een bepaalde betrekking in deze sectoren een deelneming aan het openbaar gezag zou inhouden, de nationaliteitsvereiste voor deze betrekkingen te behouden. De toepassing van deze uitzondering blijft vanzelfsprekend nog onderworpen aan de controle door de Commissie. Soms werd ook opgeworpen dat de functionele benadering een nieuwe discriminatie in het leven roept. Immers, het is mogelijk dat een niet-onderdaan van bepaalde promoties zal moeten worden uitgesloten, omdat de nieuwe betrekking, in tegenstelling tot die vóór promotie, deelneming aan het openbaar gezag inhoudt. Zo verandert de discriminatie bij de toegang in een discriminatie bij de carrière. Ook de Commissie erkende het bestaan van dit probleem, maar verkiest deze meer beperkte discriminatie boven de algemene discriminatie die de institutionele benadering zou inhouden<sup>1567</sup>.

---

(1563) In Nederland was bij wet van 20 april 1988 (*Stb.* 1988; 231, 229 en 288) de wet van 4 juni 1958 ingetrokken 'regelende de benoembaarheid van vreemdelingen tot landsbedieningen' en werden respectievelijk de Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet en de Wet Rechtstoestand dienstplichtigen gewijzigd. De bijlage van de Memorie van Toelichting van de wet van 20 april 1988 bevat een opsomming van functies waarvoor de Nederlandse nationaliteit wordt vereist. Zie ook C. DENYS, *o.c.*, 224.

(1564) Onder meer Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje, waar leraren op openbare scholen ambtenaren zijn, pasten hun wetgeving aan. Tegen andere Lid-Staten werd inbreukprocedure voortgezet. Zie *Elfde Jaarlijks Verslag aan het Europees Parlement over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht* (1993), *PB. C.* 1994, 154/27. België werd onder meer veroordeeld omwille van het feit dat betrekkingen bij openbare nutsbedrijven voorbehouden waren aan eigen onderdanen: H.v.J. 2 juli 1996, *Commissie t. België*, zaak C-173/94, *Jur.* 1996, I-3265.

(1565) M. VILARAS, *o.c.*, 9.

(1566) U. BATTIS, "Freizügigkeit und Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung" in S. MAGIERA, *Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Baden-Baden, Nomos, 1990, 55. Battis vermeldt als voorbeeld de vele vrijheidsbeperkende politioenele bevoegdheden waarover in de Bondsrepubliek de gemeentearts beschikt. Ook C. FRAZIER, *o.c.*, 43-45 en G. DRUESNE, "La liberté de circulation des personnes dans la CEE et les "emplois dans l'administration publique (sur un arrêt du 17 décembre 1980 de la Cour de Justice des Communautés européennes)", *R.T.D.E.* 1981, 290.

(1567) M. VILARAS, *o.c.*, 14.



#### 4.2. JURISPRUDENTIE VAN HET HOF NA DE GLOBALE AANPAK

376. Tegen drie Lid-Staten -Luxemburg<sup>1568</sup>, Griekenland<sup>1569</sup> en België<sup>1570</sup> - werd de inbreuk-procedure tot het einde gevoerd, zodat het Hof zich kon uitspreken over de argumenten van zowel de Commissie als van de Lid-Staten. Luxemburg handhaafde, ook na herhaald aandringen door de Commissie, zijn nationaliteitsvoorwaarde voor de gehele openbare sector, zelfs voor de contractueel aangestelden<sup>1571</sup>. De Commissie was vooral gevallen over het feit dat voor de zes in het geding zijnde sectoren de vereiste van Luxemburgse nationaliteit gesteld werd in algemene termen, zonder onderscheid ten aanzien van de taken die een bepaalde betrekking met zich zouden meebrengen, of ten aanzien van het hiërarchisch niveau van de betrekking in kwestie<sup>1572</sup>. Luxemburg voerde echter aan dat alleen van eigen onderdanen de specifieke graad van loyauteit en vertrouwen gevraagd kan worden die voor ambtenaren vereist is: Artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) van het Verdrag moet volgens Luxemburg dan ook institutioneel geïnterpreteerd worden, in die zin dat het betrekking moet hebben op alle betrekkingen die volgens nationale wetgeving tot de openbare dienst behoren, zelfs wanneer ze louter uitvoerende, technische of manuele taken omvatten. Het Hof wees dit argument eenvoudig af met verwijzing naar de vaste rechtspraak, en meer bepaald het arrest *Sotgiu*<sup>1573</sup>. Voor elke betrekking dient te worden nagegaan of ze de uitoefening van openbare macht en een verantwoordelijkheid voor het garanderen van het algemeen belang van de staat of van andere openbare organen met zich meebrengt. Het criterium voor het bepalen van de toepasselijkheid van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) van het Verdrag is dus functioneel, omdat rekening moet worden gehouden met de taken en verantwoordelijkheden die inherent zijn aan de betrekking, om aldus de effectiviteit en het doel van de verdragsbepalingen met betrekking tot het vrij werknemersverkeer en de gelijkbehandeling van onderdanen van alle Lid-Staten te garanderen. Het begrip openbare dienst is inderdaad niet beperkt tot concepten die gebaseerd zijn op nationaal publiek recht en die de goede werking van de gemeenschapsregels zou kunnen hinderen<sup>1574</sup>. Luxemburg verweet de Commissie haar globale aanpak, waarbij gehele sectoren werden uitgesloten van de toepasselijkheid van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging artikel 39 lid 4) zonder dat meer details werden gegeven over de betrokken betrekkingen. De Lid-Staat meende uit de rechtspraak van het Hof te kunnen afleiden dat de Commissie op een geval-per-geval basis diende na te gaan welke betrekking geen

---

(1568) H.v.J. 2 juli 1996, *Commissie t. Luxemburg*, zaak C-473/93, *Jur.* 1996, I-3207.

(1569) H.v.J. 2 juli 1996, *Commissie t. Griekenland*, zaak C-290/94, *Jur.* 1996, I-3317.

(1570) H.v.J. 2 juli 1996, *Commissie t. België*, zaak C-173/94, *Jur.* 1996, I-3276.

(1571) Zie commentaar door C. DENYS, "Grote schoonmaak in de overheidssector", *NTER* 1996, 221-224 en K. MORTELMANS, commentaar bij zaken C-173/94, C-473/93 en C-290/94, *SEW* 1997, 33-37.

(1572) Zaak C-473/93, *hoger geciteerd*, r.o. 14.

(1573) Zaak 152/73, *hoger geciteerd*, 153, r.o. 12 en 18.

(1574) Zaak C-473/93, *hoger geciteerd*, r.o.27; H.v.J. 3 juni 1986, *Commissie t. Frankrijk*, zaak 307/84, *Jur.* 1986, 1752, r.o. 12.

uitoefening van de openbare macht inhield, in plaats van gehele sectoren aan te duiden waarop het beginsel van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) van toepassing was, zodat het aan de Lid-Staten toekomt het tegendeel te bewijzen<sup>1575</sup>. Wat onderwijs betreft voerde de Luxemburgse regering in het bijzonder aan dat leerkrachten Luxemburgse onderdanen dienden te zijn om traditionele waarden door te geven, en dat gezien de grootte van het land en de specifieke samenstelling van zijn bevolking, de nationaliteitsvereiste een essentiële voorwaarde is om Luxemburgs nationale identiteit te bewaren. De nationale identiteit zou niet kunnen gevrijwaard blijven wanneer de meerderheid van de leerkrachten een andere nationaliteit zou hebben. Bovendien hebben leerkrachten uit lager en secundair onderwijs een niet-commerciële functie die in het verlengde ligt van het algemeen belang van de staat<sup>1576</sup>. Het Hof erkende inderdaad dat het bewaren van de nationale identiteit van een Lid-Staat een legitiem doel is dat door de gemeenschapsrechtsorde wordt gerespecteerd, doch meende dat het doel van Luxemburg, zelfs in een zo gevoelige sector als onderwijs, ook op een andere wijze dan door in het algemeen onderdanen van andere Lid-Staten uit te sluiten, kan worden gevrijwaard. Het Hof sluit zich bovendien aan bij de conclusie van de Advocaat-generaal, dat onderdanen van andere Lid-Staten immers, net zoals de Luxemburgers, aan een heel aantal voorwaarden inzake talenkennis, opleiding en ervaring moeten voldoen alvorens in aanmerking te komen voor een dergelijke betrekking<sup>1577</sup>, wat een garantie zou inhouden voor Luxemburgse doelstellingen in het onderwijs. De enige mogelijke oplossing is dus dat de sector in het algemeen opengesteld wordt voor onderdanen van andere Lid-Staten, terwijl enkel de betrekkingen die een uitoefening van het openbaar gezag inhouden, voor onderdanen worden voorbehouden<sup>1578</sup>. Een analoge uitspraak werd dezelfde dag gevelde in een arrest tegen Griekenland<sup>1579</sup>. Ook deze Lid-Staat werd door de Commissie vervolgd wegens het niet-schrappen van de nationaliteitsvereiste voor de toegang tot een aantal betrekkingen in de openbare sector, waaronder het onderwijs, met een beroep op ongeveer dezelfde argumenten als Luxemburg. Griekenland kreeg eveneens nul op het rekest<sup>1580</sup>. Tenslotte werd ook België veroordeeld, zij het niet met betrekking tot het onderwijs, maar wegens het niet-tijdig afschaffen van de nationaliteitsvereiste voor werknemers in de sector van distributie van gas, elektriciteit en water<sup>1581</sup>.

---

(1575) Zaak C-473/90, *hoger geciteerd*, r.o. 28.

(1576) Zaak C-473/90, *hoger geciteerd*, r.o. 32.

(1577) Zaak C-473/90, *hoger geciteerd*, conclusie van de Advocaat-generaal, r.o. 132-141.

(1578) Zie anderzijds ook H.v.J. 22 november 1995, *Vougiakas t. IKA* zaak C-443/93, *Jur.* 1995, I-4033.

(1579) H.v.J. 2 juli 1996, *Commissie t. Griekenland*, zaak C-290/94, *Jur.* 1996, I-3285.

(1580) Zaak C-290/94, *hoger geciteerd*, r.o. 31.

(1581) H.v.J. 2 juli 1996, *Commissie t. België*, zaak C-173/94, *Jur.* 1996, I-3277

377. Het Hof baseerde zijn uitspraken op vaste rechtspraak<sup>1582</sup>, en dus niet op de mededeling van de Commissie, maar deze wordt door het Hof wel impliciet goedgekeurd. Het Hof consacreert in deze uitspraken immers de leer die door de Commissie in haar mededeling wordt gehuldigd, waarbij voor het bepalen van de toepasselijkheid van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39 lid 4) steeds een twee-trapsanalyse dient te worden uitgevoerd, en waarbij achtereenvolgens een organiek en een functioneel criterium gehanteerd worden<sup>1583</sup>. In eerste instantie dient men te onderzoeken of de algemene activiteit van een sector verband houdt met specifieke overheidstaken. Indien de activiteit van een welbepaalde sector verband houdt met specifieke overheidstaken, bestaat er een vermoeden dat de meeste betrekkingen van die sector voldoen aan de communautaire voorwaarden om te kunnen spreken van betrekkingen in overheidsdienst. In voorkomend geval zal de Commissie of een gemeenschapsonderdaan moeten bewijzen dat niet voldaan is aan de voorwaarden voor de afwijking van de beginselen van het vrij personenverkeer. Wanneer daarentegen wordt vastgesteld dat de activiteit van een sector niets te maken heeft met specifieke overheidstaken, dan moet men aannemen dat de meeste betrekkingen van die sector niet voldoen aan de communautaire voorwaarden om gekwalificeerd te worden als betrekkingen in overheidsdienst. Eventueel zal de nationale overheid die betrekkingen in een dergelijke sector toch wil voorbehouden aan de eigen onderdanen, moeten aantonen dat, wat die bewuste betrekkingen betreft, er aan de voorwaarden van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) voldaan is. Wanneer er een geschil rijst omtrent de kwalificatie van een bepaalde betrekking, dan zal de nationale rechter of eventueel het Hof in tweede instantie een onderzoek moeten uitvoeren naar de functies die kenmerkend zijn voor de betrekking in kwestie. Aan de hand van deze kenmerkende functies kan de nationale rechter of eventueel het Hof bepalen of de betrekking een rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhoudt of aan werkzaamheden strekkende tot de bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen, zoals omschreven in de vaste rechtspraak van het Hof<sup>1584</sup>.

378. Het Hof gaat niet expliciet in op de vraag aan de hand van welke criteria wordt bepaald of een sector al dan niet verband houdt met de uitoefening van specifieke overheidstaken maar beperkt er zich toe vast te stellen dat de in het geding zijnde sectoren dit zeker niet waren<sup>1585</sup>. Het lijkt echter aanvaardbaar te stellen dat het Hof, zoals trouwens door de Advocaat-generaal Léger in zijn conclusie werd gesuggereerd<sup>1586</sup>, door de bevestiging van de door de

---

(1582) Zaak C-473/93, *hoger geciteerd*, I-3255-3257, r.o.26-26 en 33; zaak 174/94, *hoger geciteerd*, I-3278, r.o. 2, zaak 290/74, *hoger geciteerd*, I-3327, r.o. 31.

(1583) J.-M. LEMOYNE DE FORGES, "Fonctions publiques nationales et Union européenne", *A.P.T.* 1997, 84-85.

(1584) Conclusie van Advocaat-generaal Léger, zaak C-290/94, *hoger geciteerd*, I-3307-3308, ms.104-105. Zie ook J. GUILLEN en J.A. FUENTETAJA, *o.c.*, 1589.

(1585) Zaak 473/93, *hoger geciteerd*, I-3257, r.o. 31.

(1586) Zaak 473/93, *hoger geciteerd*, conclusie van Advocaat-generaal Léger, I-3231, ms. 125.

Commissie gekozen sectoren, ook de maatstaven overneemt<sup>1587</sup> om te bepalen of een sector in beginsel binnen het toepassingsgebied van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) ressorteert, of niet. Het gaat met name vooral over enerzijds, de vraag of dezelfde activiteit ook in de privé-sector wordt uitgevoerd, waar de nationaliteitsvereiste niet geldt, en anderzijds, de mogelijkheid om de activiteit in de publieke sector uit te oefenen zonder nationaliteitsvereiste. Dit zou dan ook betekenen dat de regeling niet beperkt hoeft te blijven tot de in de mededeling geïndiceerde sectoren, maar dat ze op elke sector van toepassing is die aan de gehanteerde maatstaven beantwoordt.

379. De globale aanpak van de Commissie en de impliciete goedkeuring daarvan door het Hof, heeft voor de sectoren waarop ze betrekking heeft geresulteerd in een omkering van de bewijslast: waar het voorheen aan de Commissie toekwam om aan te tonen dat een bepaalde betrekking geen rechtstreekse of onrechtstreekse uitoefening van overheidsgezag inhield, is het nu aan de Lid-Staten om aan te tonen dat dit wél het geval is, wanneer ze de betrekking in kwestie aan hun eigen onderdanen willen voorbehouden. Ondanks de duidelijke uitspraken van het Hof is de kritiek op de functionele invulling van het concept 'overheidsdienst', zelfs na de globale aanpak nog niet geheel verstomd. De voornaamste tegenwerpingen betreffen de rechtsonzekerheid: het blijft in beginsel aan de Lid-Staten toekomen te bepalen welke functies een deelname aan het overheidsgezag inhouden, maar de invulling van dat begrip blijft, ondanks de in de vaste rechtspraak van het Hof uitgewerkte criteria, erg onduidelijk, en bovendien variabel in de tijd. Een betrekking die eerst een uitoefening van overheidsgezag inhield, kan op een later tijdstip -bijvoorbeeld tengevolge van de privatisering van een sector in een aantal landen- anders worden beschouwd<sup>1588</sup>. Wel is het zo dat sinds het arrest Commissie tegen Luxemburg onomstotelijk vaststaat dat er op betrekkingen in het onderwijs een vermoeden rust dat ze niet onder de exceptie van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) van het Verdrag vallen.

380. Een ook voor het onderwijs interessante problematiek werd aangeraakt in het arrest tegen België. Het Hof wees de vordering van de Commissie, die betrekking had op maatschappijen voor energievoorziening, gedeeltelijk af, omdat de Commissie niet kon aantonen dat de overheid zeggenschap had over de aanwervingsvoorwaarden bij deze -privaatrechtelijke- instanties. Dit laat ons toe enkele bemerkingen te maken met betrekking tot aanwervingsvoorwaarden in het privaat onderwijs. De uitspraak van het Hof laat uitschijnen dat artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) van het Verdrag niet van toepassing is op particuliere

---

(1587) E. HONORAT, "Les incidences de la libre circulation des personnes sur l'accès aux fonctions publiques nationales", *A.P.T.* 1997, 9.

(1588) Zie met name scherpe kritiek bij J.-M. LEMOYNE DE FORGES, "Fonctions publiques nationales et Union européenne", *A.P.T.* 1997, 84-85 die de door het Hof gehuldigde functionele benadering een 'stap achteruit' noemt voor de Franse en Belgische juristen, omdat in de rechtsstelsels van die landen een eeuw geleden werd afgestapt van het onderscheid tussen gezags- en beheersfuncties, zogauw men zag dat dit onderscheid niet op een objectief criterium berustte.

ondernemingen. Dit zou betekenen dat er in de particuliere sector discriminaties zouden kunnen blijven bestaan, die verboden zijn voor betrekkingen bij de overheid. Sinds het arrest Angonese<sup>1589</sup> weten we dat de bepalingen inzake vrij werknemersverkeer ook horizontale werking bezitten. Het lijkt aanvaardbaar om ook de uitzondering van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) op analoge wijze toe te passen op private werkgevers. Zo pleit Mortelmans ervoor, niet de instelling maar de taak als aanknopingspunt te hanteren. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat een rector van een vrije universiteit op dezelfde manier dient behandeld te worden als de rector van een openbare universiteit. Wanneer vaststaat dat de laatste deelneemt aan de uitoefening van het openbaar gezag, en hij dus onder de exceptie van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) van het Verdrag valt, dan geldt dit ook voor de eerste, en is het mogelijk zijn functie aan eigen onderdanen voor te behouden<sup>1590</sup>.

#### 4.3. INVLOED OP DE (ONDERWIJS)WETGEVING IN DE LID-STATEN

381. De communautaire verplichting om een aantal openbare sectoren ook voor EG-onderdanen open te stellen heeft geleid tot wijzigingen in de wetgeving van de Lid-Statens, maar niet tot de door sommige Lid-Statens gevreesde ingrijpende hervorming van de structuur van het openbaar ambt. In de meeste Lid-Statens volstonen enkele technische aanpassingen om in orde te zijn met de communautaire verplichtingen<sup>1591</sup>. In Nederland was al in 1988 een wet goedgekeurd die de openbare dienst openstelde voor niet-onderdanen, zelfs voor niet-EG-onderdanen, met uitzondering van welbepaalde betrekkingen<sup>1592</sup>. Behalve Nederland waren ook Ierland en het Verenigd Koninkrijk van oordeel dat hun wetgeving overeenstemde met het gemeenschapsrecht, aangezien technische of uitvoerende functies niet voorbehouden waren aan de eigen onderdanen<sup>1593</sup>. De regeling in Ierland was eigenlijk omgekeerd aan die in de meeste landen. Iers staatsburgerschap is geen wettelijke vereiste voor een betrekking bij de Ierse overheid. Bij wijze van uitzondering kunnen bepaalde functies wel voorbehouden wor-

---

(1589) Hof van Justitie 6 juli 2000, *Angonese t. Cassa di risparmio di Bolzano*, zaak C-281/98, *Jur.* 2000, n.n.g.

(1590) K. MORTELMANS, *o.c.*, 36-37.

(1591) J.-M. FORGES DE LEMOYNE, *o.c.*, 85-86. Zie voor een overzicht van de genomen maatregelen in de verschillende Lid-Statens: H. SCHNEIDER, *Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1995, 370-376.

(1592) In Nederland was bij wet van 20 april 1988 (*Stb.* 1988, 231, 229 en 288) de wet van 4 juni 1958 ingetrokken 'regelende de benoembaarheid van vreemdelingen tot landsbedieningen' en werden respectievelijk de Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet en de Wet Rechtstoestand dienstplichtigen gewijzigd. De bijlage van de Memorie van Toelichting van de wet van 20 april 1988 bevat een opsomming van functies waarvoor de Nederlandse nationaliteit wordt vereist. De lijst met betrekkingen die niet openstaan voor niet-Nederlanders betreft vooral politieke functies, betrekkingen in de diplomatie, magistratuur en tuchtrechtcolleges en 'gevoelige functies' waarvan geacht wordt dat degene die ze bekleedt in staat is de veiligheid of andere belangrijke belangen van de staat te schaden. Zie C.A. GROENENDIJK, "Nationality and access to employment in the public service", *N.I.L. Rev.* 1989, 112-115 en G. VAN WISSEN, "Het bekleden van openbare functies (in Nederland) door niet-Nederlanders", *T.B.P.* 1989, 33-36.

(1593) J. GUILLEN en J.A. FUENTETAJA, *o.c.*, 1579.

den aan Ierse onderdanen<sup>1594</sup>. Andere landen, vooral in continentaal Europa, moesten toegeven dat wetswijzigingen zich opdrongen om de toegang tot het openbaar ambt voor gemeenschapsonderdanen mogelijk te maken. In Frankrijk gebeurde dit met een wet van 26 juli 1991<sup>1595</sup> waarin bepaald werd dat gemeenschapsonderdanen ook konden worden toegelaten tot het openbaar ambt, behalve voor die betrekkingen die de uitoefening inhielden van soevereiniteit, of een rechtstreekse of onrechtstreekse deelname inhielden van politionele bevoegdheden. In meer dan 100 decreten werd vervolgens uitvoering hieraan gegeven. In 1997 was meer dan 70 % van de betrekkingen bij de overheid reeds toegankelijk voor gemeenschapsonderdanen, voor betrekkingen bij de nationale overheid bedroeg dit percentage zelfs 80%<sup>1596</sup>. In het onderwijs zijn de betrekkingen van leraar lager of middelbaar onderwijs, studiebegeleider, docent hoger onderwijs tot en met universiteitsprofessor, voor gemeenschapsonderdanen toegankelijk. De lijst met toegankelijke betrekkingen<sup>1597</sup> bevat echter geen verwijzingen naar beleidsfuncties in het onderwijs, zoals schooldirecteur of rector van een universiteit. In Italië werd in 1993 een structurele hervorming van het openbaar ambt aangegrepen om de sector open te stellen voor gemeenschapsonderdanen. De overheidssector wordt in het algemeen opengesteld voor niet-onderdanen, maar een decreet somt de betrekkingen op waarvoor de Italiaanse nationaliteit vereist is. Het betreft hier vooral ook hogere ambtenaren, betrekkingen in het leger of de magistratuur, of afhankelijk van bepaalde ministeries als dat van Justitie, of Buitenlandse Zaken<sup>1598</sup>. In Spanje verklaart een wet van 1993 de toegang vrij tot het openbaar ambt in welbepaalde sectoren zoals gezondheidszorg en onderwijs en tot alle activiteiten van het openbaar ambt die krachtens het gemeenschapsrecht toegankelijk moeten zijn voor gemeenschapsonderdanen. Betrekkingen die de uitoefening van overheidsgezag impliceren of de verantwoordelijkheid voor de belangen van de staat of andere publieke lichamen blijven voorbehouden aan Spaanse onderdanen<sup>1599</sup>. Duitsland liet de koppeling tussen Duitse nationaliteit en ambtenarenstatuut los door een Wet van 20 december 1993<sup>1600</sup>. Gemeenschapsonderdanen worden er met Duitsers in gelijk gesteld, mits het voldoen aan een aantal voorwaarden, en met de mogelijkheid hen van bepaalde betrekkingen uit te sluiten. Voor de benoeming van professoren, hogeschooldocenten en andere medewerkers aan wetenschappelijke of

---

(1594) *Civil Service Commissioner's Act* van 1956.

(1595) Act N° 91-715. De Franse *Conseil Constitutionnel* wees een beroep op de ongrondwettelijkheid van deze wet af: (Décision N° 91.293 DC van 23 juli 1991): zie B. PECHEUR, "L'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants de la Communauté européenne", *A.P.T.* 1997, 47.

(1596) B. PECHEUR, *o.c.*, 47.

(1597) B. PECHEUR, *o.c.*, 49.

(1598) Art. 37.1 D.Lgs. van 3 februari 1993, n° 29, *Gazz. Uff.*, 15 maart 1994, n° 61; Art. 1-2 D.P.C.M., 7 februari 1994.

(1599) Wet 17/93 van 23 december 1993, zoals geciteerd door J. GUILLEN en J.A. FUENTETAJA, *o.c.*, 1581.

(1600) Zehntes Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 20 Dezember 1993, *BGBI. I*, 2136. Zie voor een uitvoerige commentaar op de Duitse uitvoeringsbepalingen H. SCHNEIDER, *o.c.*, 370-372. Ook M. BÖCK, *Deutsches Bildungsverwaltungsrecht und Europa. Der Einfluss des Europarechts auf das deutsche Bildungsverwaltungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 1996, 158.

kunstinrichtingen is de wetgeving nog soepeler. De concrete voorwaarden waaraan een leerkracht moet voldoen, worden in Duitsland door de overheden van het betreffende *Land* bepaald. Na de aanpassing van de federale ambtenarenwet volgden ook de *Länder* met hun respectieve ambtenarenwetten. Voor leerkrachten was het echter zo dat verschillende *Länder* reeds voor de wetswijziging quasi systematisch gebruik maakten van de mogelijkheid om van de nationaliteitsvoorwaarde af te wijken<sup>1601</sup>, om aldus in overeenstemming te zijn met het gemeenschapsrecht zoals dat resulteerde uit de zaak Lawrie-Blum<sup>1602</sup>. Ook in Duitsland wordt aangenomen dat schooldirecteuren of universiteitsrectoren, evenals personen die binnen de bevoegde ministeries verantwoordelijk zijn voor de fundamentele oriëntering van het onderwijs wel onder de exceptie van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) zouden vallen<sup>1603</sup>. In de Scandinavische landen Zweden en Finland is bij wet bepaald welke betrekkingen zijn voorbehouden voor eigen onderdanen. Oostenrijk geeft voor de betrekkingen die niet meer aan de eigen onderdanen zijn voorbehouden, niet alleen gemeenschapsonderdanen, maar alle onderdanen van Lid-Staten van de Europese Economische ruimte, toegang<sup>1604</sup>.

382. In België behoudt artikel 10, lid 2<sup>1605</sup> van de Grondwet burgerlijke en militaire bedieningen voor aan Belgen, behoudens uitzonderingen die in de wet gesteld worden. Omtrent de draagwijdte van het artikel zelf, ontstonden reeds vroeg verschillende opvattingen. Een eerste stroming meende dat deze grondwetsbepaling enkel "*betrekking heeft op de eigenlijke openbare ambten die een grotere of kleinere delegatie van het overheidsgezag veronderstellen, m.a.w. beleidsambten*"<sup>1606</sup> en huldigde in feite dus een 'functionele' opvatting van het begrip overheidsdienst, gelijkaardig aan degene die vandaag geldt krachtens de vaste rechtspraak van het Hof<sup>1607</sup>. Deze functionele opvatting moest echter al gauw wijken voor de institutionele opvatting, die alle betrekkingen in overheidsdienst aan Belgen voorbehoed. In principe maakte deze grondwetsbepaling alle verdere wetten en besluiten ter zake overbodig. Toch heeft men nationaliteit als benoemingsvoorwaarde nog in verschillende wetten of besluiten

---

(1601) H. SCHNEIDER, *o.c.*, 371.

(1602) Zaak 66/85, *hoger geciteerd*.

(1603) M. BÖCK, *Deutsches Bildungsverwaltungsrecht und Europa. Der Einfluss des Europarechts auf das deutsche Bildungsverwaltungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 1996, 176.

(1604) A. AUER, CH. DEMKE en R. POLET, *La fonction publique dans l'Europe des 15. Réalités et perspectives*, Maastricht, EIPA/IEAP, 1996, 45 zoals geciteerd door J. GUILLEN en J.A. FUENTETAJA, *o.c.*, 1582.

(1605) Voorheen artikel 6, lid 2 GW.

(1606) Zie P. LEWALLE, M. HERBIET, C. DRESSSEN en P. COUMONT, "Le concept de la fonction publique en droit belge. Essai de définition", *A.P.T.* 1997, 25-27.

(1607) Misson merkt op dat de oorspronkelijke gehanteerde interpretatie van de nationaliteitsvereiste verbazend veel op de interpretatie van het Hof van Justitie lijkt: L. MISSON, *La libre circulation des personnes telle qu'elle résulte du Traité de Rome*, FIDE-Report, 1991, 2. Vgl. H. VAN IMPE, "Openbaar ambt. De nationaliteitsvoorwaarden en het beginsel van het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Gemeenschap", *T.B.P.* 1981, 259-260 met verwijzing naar J.J. THONISSEN, *La constitution belge annotée, offrant, sous chaque article, l'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Brussel, Bruylant, 1879. VERSCHUEREN vermeldt dat deze stroming bijna al haar aanhang heeft verloren: H. VERSCHUEREN, *o.c.*, 153.

betreffende de openbare dienst opgenomen<sup>1608</sup>. Voor het onderwijzend personeel werd de nationaliteitsvereiste voor de aanwervingambten opgenomen in artikel 4, 1° van de Wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut van de personeelsleden van het Rijksonderwijs<sup>1609</sup>. Ook voor de tijdelijke aanstellingen en stagiairs en zelfs voor de bijzondere leermeesters, leerkrachten en inspecteurs godsdienst gold de nationaliteitsvoorwaarde<sup>1610</sup>. Zelfs het personeel van de vrije, gesubsidieerde instellingen werd onrechtstreeks onderworpen aan de nationaliteitsvoorwaarde: krachtens artikel 28, lid 1, 1° van de zogenaamde Schoolpactwet werden slechts subsidies verleend voor het personeel met de Belgische nationaliteit<sup>1611</sup>. De Koning had echter de mogelijkheid om afwijkingen toe te staan, zowel voor het Rijks- als voor het vrij gesubsidieerd onderwijs<sup>1612</sup>. Ook voor het universitair onderwijs waren afwijkingen door de Koning mogelijk<sup>1613</sup>. Van deze mogelijkheid werd echter zelden gebruik gemaakt. Een omzendbrief van de Nederlandstalige Minister van Onderwijs uit 1983 deelt mee dat slechts wanneer geen kandidaat met Belgische nationaliteit -men dacht aan uitzonderlijke situaties zoals voor leerkrachten islamitische of Israëlitische godsdienst of leerkrachten eigen taal en cultuur voor migrantenkinderen- kan worden gevonden, nog een afwijking zal worden toegestaan<sup>1614</sup>. Een toepassing van de rechtspraak van het Hof van Justitie en van de actie van de Commissie in ons onderwijsbestel vereiste dus een aanpassing van de bestaande reglementering. Vanaf 1987 waren daarom werkzaamheden bezig om de Belgische wetgeving in overeenstemming met het gemeenschapsrecht te brengen<sup>1615</sup>.

383. Ten gevolge van de rechtspraak van het Hof van Justitie werd het statuut van het rijksperoneel aangepast. Alleen de functies die werkzaamheden behelzen die deelneming inhouden aan de uitoefening van het openbaar gezag zijn nog uitsluitend aan Belgen voorbehouden. De andere betrekkingen zijn toegankelijk voor de onderdanen van Lid-Staten van de Gemeen-

---

(1608) Een overzicht vindt men bij H. VERSCHUEREN, *o.c.*, 157-158.

(1609) Wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut van de personeelsleden van het Rijksonderwijs, *B.S.* 22 juni 1964.

(1610) Artikel 18 en 33 van het K.B. van 22 maart 1969 tot vaststelling van het statuut van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel, van het paramedisch personeel der inrichtingen van kleuter-, lager-, buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs van de Staat alsmede der internaten die van deze inrichtingen afhangen en van de leden van de inspectiedienst die belast is met toezicht op deze inrichtingen, *B.S.* 2 april 1969, 2862.

(1611) Wet van 29 mei 1959 tot wijziging van de wetgeving betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunst- en buitengewoon onderwijs, *B.S.* 19 juni 1959.

(1612) Artikel 28, eerste lid, 1° Wet van 29 mei 1959, *hoger geciteerd*.

(1613) Artikel 6, 2 van de Wet van 28 april 1953 betreffende de inrichting van het universitair onderwijs door de Staat, *B.S.* 1 mei 1953 zoals gewijzigd door de Wet van 14 december 1960 tot wijziging van de Wet van 28 april betreffende de inrichting van het hoger onderwijs in de rijksuniversiteiten, met het oog op de instelling van geassocieerde docenten en geassocieerde hoogleraren, *B.S.* 20 januari 1961, 326.

(1614) Omzendbrief van 20 juli 1983, gepubliceerd in *T.B.P.* 1983, 459-460.

(1615) Parlementaire vraag Didden, 19 december 1988, Senaat, *Vragen en Antwoorden*, n° 15. Zie ook L. MISSON, *o.c.*, 3.



schap onder dezelfde voorwaarden als voor de Belgen<sup>1616</sup>. Elk ministerieel departement evenals elke instelling van openbaar nut dient te bepalen of de uitoefening van de functies die verbonden zijn aan een bepaalde betrekking die vacant is, al dan niet een rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan het openbaar gezag inhoudt. Deze functieanalyse wordt ter beschikking gesteld van de dienst die instaat voor de recrutering, het vast Wervingssecretariaat, bij elke vraag naar personeel, en dient vergezeld te worden van de beslissing van de bevoegde minister of van het betreffende beheersorgaan, om de betrekking al dan niet open te stellen voor gemeenschapsonderdanen<sup>1617</sup>. Sinds de overdracht van de onderwijsbevoegdheden naar de Gemeenschappen waren deze bevoegd voor het administratief en financieel statuut van het personeel van het onderwijs. Ook de Vlaamse overheid heeft zich ingespannen om de communautaire interpretatie van het begrip overheidsdienst in haar regelgeving op te nemen<sup>1618</sup>. Een decreet van 31 juli 1990 stelde de betrekkingen in het onderwijs open voor onderdanen van andere EG-Lid-Staten<sup>1619</sup>. Hoofdstuk 1 van titel X van dit decreet brengt wijzigingen aan in de schoolpactwet, waar die de voorwaarden voor subsidiëring van leerkrachten van het vrij onderwijs regelde. Artikel 28, paragraaf 1 van de schoolpactwet bepaalde dat een onderwijsinrichting slechts staatstoelagen kon ontvangen voor haar personeelsleden die 'Belg zijn, behoudens afwijkingen toegestaan door de Koning'. Deze bepaling werd door het nieuwe decreet betreffende het onderwijs II aldus vervangen dat de voorwaarde voor betoelaging nu luidt: 'Belg zijn of onderdaan van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap, behoudens door de Vlaamse Executieve te verlenen vrijstelling'. Voor het personeel van de vroegere rijksinstellingen, nu gemeenschapsonderwijs, vervangt artikel 187 van het decreet artikel 4, 1° van de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het Rijksonderwijs door de bepaling 'zo hij geen Belg of onderdaan van een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap is, behoudens door de Vlaamse Executieve te verlenen vrijstelling'. Een Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 juli 1990 wijzigde reeds het KB van 22 maart betreffende het statuut van het onderwijzend personeel in door de staat georganiseerde onder-

---

(1616) Om tot ambtenaar benoemd te worden moet men "Belg zijn indien de uit te oefenen betrekking een rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag inhoudt en werkzaamheden omvat strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat, de Gemeenschap, het Gewest ofwel, in de overige gevallen, Belg of burger zijn van de Europese Unie": artikel 1, §3, 1° van het K.B. van 26 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het statuut van het rijkspersoneel. Deze bepaling is eveneens van toepassing op het personeel van gemeenschappen en gewesten en het personeel van de publiekrechtelijke personen die ervan afhangen. Voor contractuele personeelsleden was de nationaliteitsvoorwaarde reeds opgeheven: artikel 2, §1, 2° van het KB van 18 november 1991, *B.S.* 18 januari 1992. Zie A. ALEN, *Handboek van Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1995, 482 en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het publiek recht*, Brugge, Die Keure, 1997, 232-234.

(1617) Omzendbrief nr. 397 van 24 februari 1995 van de Minister van Ambtenarenzaken, *B.S.* 11 maart 1995. Zie ook omzendbrief van 16 november 1990 van de minister van Ambtenarenzaken, *B.S.* 9 april 1991, 7377 waarin gesteld wordt dat artikel 10 GGW slechts geldt voor statutaire ambtenaren, en dus niet van toepassing is op contractuelen.

(1618) Artikel VI, § 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 1993 houdende de organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel, *B.S.* 20 december 1993.

(1619) Decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II, *B.S.* 18 augustus 1990, 16001 en 16002.

wijsinrichtingen<sup>1620</sup>. Als voorwaarde voor een aanstelling van tijdelijk personeelslid wordt vereist dat men Belg is 'of onderdaan van een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap, behoudens door de Vlaamse Executieve te verlenen vrijstelling'<sup>1621</sup>. Ook voor stagiairs geldt deze voorwaarde<sup>1622</sup>.

384. In het decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, is voor het academisch personeel zonder meer geen enkele nationaliteitsvereiste als benoemingsvoorwaarde opgenomen. Voor het administratief en technisch personeel van de universiteit geldt nog de verruimde nationaliteitsvereiste die inhoudt dat de onderdanen van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap, onder dezelfde voorwaarden als Belgische onderdanen, kunnen worden aangesteld<sup>1623</sup>. Voor dergelijke betrekkingen geldt dus dat onderdanen van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap nu dus ook in aanmerking komen voor een aanstelling, onder dezelfde voorwaarden als Belgen. Onderdanen van derde staten kunnen worden toegelaten wanneer door de Vlaamse Executieve vrijstelling van de nationaliteitsvoorwaarde wordt verleend.

385. In beginsel zijn ambten in het onderwijs dus niet meer voorbehouden aan landgenoten: de Vlaamse wetgever is zeer genereus. Zijn er echter geen betrekkingen die toch onder de uitzondering van artikel 39, lid 4 (ex-artikel 48, lid 4) zouden kunnen vallen en die dus een directe of indirecte deelneming aan het openbaar gezag inhouden, of die strekken tot de bescherming van algemene belangen? De arresten van het Hof van Justitie die betrekking hebben op onderwijsambten geven slechts beperkte indicaties, omdat ze in hun motivering beperkt blijven tot de concrete gegevens van de zaak. Advocaat-generaal Lenz heeft getracht, in zijn conclusie bij het hoger behandelde arrest Lawrie Blum<sup>1624</sup>, de criteria te bepalen aan de hand waarvan kan worden vast gesteld of een bepaalde betrekking in het onderwijs mag worden voorbehouden aan de eigen onderdanen. Hij kwam, zoals gezegd, tot de conclusie dat "*werkzaamheden in verband met bijvoorbeeld fundamenteel opvoedkundige opties of de algemene organisatie van het onderwijs*" onder het begrip uitoefening van het overheidsgezag vallen.

---

(1620) Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 juli 1990 houdende de wijziging van het koninklijk besluit van 22 maart 1969 tot vaststelling van het statuut van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het opvoedend hulppersoneel, van het paramedisch personeel der inrichtingen voor kleuter-, lager-, buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs van de Staat, alsmede der internaten die van deze inrichtingen afhangen en van de leden van de inspectiedienst die belast is met het toezicht op deze inrichtingen, *B.S.* 16 oktober 1990, 19797.

(1621) Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 juli 1990, *hoger geciteerd*, artikel 172, lid 1.

(1622) Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 juli 1990, *hoger geciteerd*, artikel 174, lid 1.

(1623) Decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, *B.S.* 4 juli 1991, 14907, *errata*, *B.S.* 3 oktober 1991 en *B.S.* 31 augustus 1994, art. 110, tweede lid.

(1624) Conclusie van Advocaat-generaal Lenz, zaak 66/85, *hoger geciteerd*, 2135.

386. Naar Belgisch recht worden bestuursorganen van onderwijsinstellingen -waaronder ook de examencommissies worden begrepen- beschouwd als administratieve overheden, tegen wiens beslissingen beroep bij de Raad van State open staat. Geruime tijd was men van oordeel dat dit principe slechts opging voor de volgens het publiek recht georganiseerde instellingen, in tegenstelling tot de onderwijsinstellingen met privaatrechtelijk statuut. Rechtspraak van de Raad van State bracht verandering in deze opvatting, naar aanleiding van een reeks arresten waarin de Raad over zijn bevoegdheid ten aanzien van vrije onderwijsinstellingen diende te oordelen. In een arrest, waarin de Raad van State zich bevoegd verklaarde om te oordelen over een beroep tegen een beslissing van de examencommissie van de Vrije Universiteit Brussel, werd beslist dat wettelijke graden verlenen een aangelegenheid is van openbaar belang en dus optreden als administratieve overheid impliceert. *“Overwegende dat de gecoördineerde wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens, aan de universiteiten -in welke juridische vorm ook opgericht, dus ook wanneer het privaatrechtelijke inrichtingen betreft- in het algemeen de uitsluitende bevoegdheid toekennen om academische graden te verlenen waaraan bepaalde rechtsgevolgen zijn verbonden zoals o.m. het recht een bepaald beroep uit te oefenen; dat de beslissingen van de organen van een universiteit met betrekking tot het uitreiken van academische diploma's waartoe zij wettelijk bevoegd zijn, dwingende rechtsgevolgen voor derden hebben; dat dergelijke beslissingen dan ook onderworpen zijn aan het toezicht van de Raad van State onverschillig de juridische vorm die de universiteit heeft aangenomen; dat derhalve de Raad van State in het voorliggend geval bevoegd is om zich over het ingestelde annulatieberoep uit te spreken”*<sup>1625</sup>. Deze opvatting dat examencommissies, zelfs van vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden met een imperiumbevoegdheid uitmaken, werd wat het hoger niet-universitair onderwijs en het secundair onderwijs betreft, in latere arresten van de Raad van State bevestigd<sup>1626</sup>.

387. Kan uit deze rechtspraak dus worden afgeleid dat, gezien de imperiumbevoegdheid die de leden van de examencommissie uitoefenen, van hen kan worden vereist dat zij de Belgische nationaliteit bezitten? De eerste kamer van de Raad van State, afdeling wetgeving, zag het niet zo. Geraadpleegd door de Duitstalige gemeenschapsminister voor Onderwijs en Vor-

---

(1625) R. v. St., 21 467, *Franssen*, 16 oktober 1981, *R.W.* 1981-82, 1139, punt 2.2. In een vroeger arrest had de Raad van State in haar motivering al laten verstaan dat zij in voorkomend geval aldus zou oordelen: R.v.St., 19 776, 27 juli 1979, punt 8. Zie ook: D. DEOM, "Paradoxes du régime juridique des universités", *A.P.T.* 1982, 52; J. HOEFFLER, "L'attribution aux universités libres d'une parcelle de la puissance publique", *J.T.* 1982, 629-635; J. BAERT, "Is een vrije onderwijsinstelling een administratieve overheid? Een overzicht van de rechtspraak van de Raad van State", *TORB* 1992-93, 47-53; R. VERSTEGEN, "Beroep tegen examen", *Jura Falc.* 1982-83, 309-310 en "Rechtsbescherming het onderwijs", *R.W.* 1988-89, 1396-1398.

(1626) Zie ook T. JORIS en L. VENY, *o.c.*, 72-74. In het arrest De Ridder, n° 34.348 van 13 maart 1990 (*Adm. Publ.* 1990, 44) wordt evenwel terloops vermeld dat het ambt van leerkracht "ne peut être considérée comme participant à une tâche d'autorité". In een zeer recent arrest (R.v.St., nr. 93.289 van 13 februari 2001 (Beschutter), onuitg.), wordt eveneens de bevoegdheid van de Raad van State voor vrije onderwijsinstellingen van de hand gewezen. Zie kritische commentaar: B. STEEN, "Raad van State onbevoegd voor vrij onderwijs", *Juristenkrant* 26-27 maart 2001, 5.

ming, Cultuur, Jeugd en Wetenschappelijk onderzoek, heeft ze op 24 oktober 1991 geadviseerd dat een directieambt in het gemeenschapsonderwijs geen betrekking in overheidsdienst was in de zin van het Verdrag van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) van het Verdrag. Een ontwerp tot wijziging van het KB van 22 maart 1969 strekte ertoe de toegang tot een bevorderingsambt van bestuurs- en onderwijzend personeel voor te behouden aan landgenoten. De Raad van State baseerde zich op de rechtspraak van het Hof van Justitie ter zake, evenals op de officiële mededeling van de Commissie, om vast te stellen dat het begrip 'betrekking in overheidsdienst' zeer eng moet worden geïnterpreteerd. Volgens de Raad van State duidt het begrip blijkbaar enkel op ambten die als de uitoefening van een staatsgezagfunctie in de strikte zin van het woord te beschouwen zijn. Een bestuursambt in het onderwijs, aldus de Raad van State, zelfs in het officieel onderwijs, kan bezwaarlijk als een overheidsbetrekking worden aangemerkt. Een nationaliteitsvereiste die wordt opgenomen, mag daarom in geen geval de uitsluiting van onderdanen van andere Lid-Staten met zich mee brengen, zo besluit de Raad van State<sup>1627</sup>. Hoewel de Raad van State zich hier specifiek uitsprak over een directieambt, toch kan deze interpretatie geredelijk worden getransponeerd voor de leden van de examencommissies. Men kan immers moeilijk volhouden dat zij, in tegenstelling tot de leden van de directie, wél een staatsgezagfunctie in de strikte zin zouden uitoefenen.

## 5. NIET-DISCRIMINATIE BIJ DE UITOEFENING VAN HET BEROEP VAN LEERKRACHTEN

388. Eens is vastgesteld dat de uitzondering van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) in regel niet van toepassing is op personeel tewerkgesteld in het onderwijs, en dat een nationaliteitsvereiste -dus rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit- verboden is, volgt daaruit natuurlijk onmiddellijk dat ook elke andere voorwaarde, die hetzelfde effect ressorteert niet is toegelaten. Diverse gevallen werden reeds aan het Hof van Justitie voorgelegd. Bekend is het geval van de vreemde talen lectoren aan enkele Italiaanse universiteiten, dat reeds verschillende keren voor het Hof van Justitie kwam<sup>1628</sup>. Allué en Coonan waren als lectoren vreemde talen tewerkgesteld aan de *Università degli studi di Venezia*. Krachtens de toepasselijke Italiaanse wetgeving konden Italiaanse universiteiten bij privaatrechtelijke overeenkomst lectoren met een vreemde moedertaal aanstellen. De geldigheidsduur van dergelijke overeenkomsten was beperkt tot het academiejaar waarvoor zij waren afgesloten; zij konden hoogstens vijfmaal telkens voor één jaar verlengd worden. Bovendien was de universiteiten bij omzendbrief de mogelijkheid geboden om met deze lectoren vreemde talen geen arbeidsovereenkomsten, maar overeenkomsten tot het verlenen van diensten af te sluiten. Dit bete-

---

(1627) T.B.P. 1992, 275.

(1628) H.v.J. 30 mei 1989, *P. Allué en C.M. Coonan t. Università degli studi di Venezia*, zaak 33/88, *Jur.* 1989, 1591 en H.v.J. 2 augustus 1993, *Allué, Coonan e.a.*, gevoegde zaken C-259/91, C-331/91 en C-332/91, *Jur.* 1991, I-4309. Zie ook de noot van E. STEINDORF, *JZ*, 1994, 94.

kende dat de lectoren als zelfstandigen zelf voor de betaling van hun sociale bijdragen diende in te staan. 75% van deze lectoren vreemde talen bezat niet de Italiaanse nationaliteit, van de overige 25% was er een aanzienlijk aantal dat oorspronkelijk een andere nationaliteit had, maar vervolgens de Italiaanse had verworven. Allué en Coonan meenden dat het specifieke statuut van vreemde talenlectoren, onder meer het feit dat ze geen contract voor onbepaalde duur konden krijgen, omwille van het feit dat deze regeling voornamelijk niet-onderdanen trof, als een door het Verdrag verboden discriminatie op grond van nationaliteit te beschouwen was.

389. Voor het Hof had de Italiaanse regering aangevoerd dat de regeling dat de aanstelling van lectoren vreemde talen in tijd beperkt bleef, omdat men enkel lectoren met een 'bijde-tijdse' theoretische en praktische kennis van hun moedertaal wenste tewerk te stellen. Het Hof beoordeelde dit argument als te zwak, aangezien het gevaar dat men contact met zijn moedertaal verliest, door de intensievere culturele uitwisselingen en communicatiemogelijkheden vandaag veel kleiner is geworden. Het staat de universiteiten trouwens vrij het kennisniveau van hun lectoren te controleren. Bovendien kan een lector vreemde talen, wanneer hij de maximale tewerkstellingsduur (zes jaar) in een universiteit heeft volgemaakt, probleemloos bij een andere universiteit worden aangesteld, zodat het argument van contact met de moedertaal geen hout snijdt. Ook het argument dat de vreemde talenlectoren niet door een vergelijkend examen zijn geworven, en daarom niet dezelfde garanties van bekwaamheid bieden, werd niet weerhouden, omdat er ook andere hoogleraren waren die niet door een vergelijkend examen werden geworven, waarvoor de mogelijkheid wel bestond om van de maximale tewerkstellingsduur af te wijken. Tenslotte kan ook de doelstelling het aantal vreemde talenlectoren aan te passen aan het aantal studenten een dergelijke algemene regeling met betrekking tot beperking van de aanstelling niet rechtvaardigen, aangezien dit doel volgens het Hof ook met andere maatregelen kan worden bereikt. Het Hof besluit dat geen van de door Italië aangevoerde gronden vermag de beperking van de arbeidsverhouding van de lectoren vreemde talen, en dus van de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling, te rechtvaardigen<sup>1629</sup>. Ondanks deze vrij duidelijke uitspraak belandde de zaak van de vreemde talenlectoren van de universiteit van Venetië - tezamen met die van een vreemde talen lector van de universiteit van Parma - opnieuw voor het Hof van Justitie. Een aantal Italiaanse rechtbanken had de eerste uitspraak immers op verschillende wijze geïnterpreteerd. Terwijl een aantal rechtbanken meende dat de volledige regeling van tijdelijke eenjarige contracten met een maximaal vijf maal verlening in strijd was met het niet-discriminatiebeginsel van artikel 48, lid 2 (thans, na wijziging, art 39, lid 2) van het Verdrag, was het Italiaanse Hof van Cassatie van oordeel dat de uitspraak van het Hof enkel betrekking had op de maximale tewerkstellingsduur. Het Hof bevestigde dat het gelijkbehandelingsbeginsel inderdaad ook van toepas-

---

(1629) Zaak 33/88, *hoger geciteerd*, 12-18.

sing was op de regeling van eenjaarlijkse contracten<sup>1630</sup>. Het argument van de Italiaanse regering dat de regeling van de eenjarige contracten nodig was omdat de behoefte aan dit soort lectoren kon schommelen, en dat deze contracten pasten in een goed universiteitsmanagement werd door het Hof verworpen. Zonder onderscheid toegepaste maatregelen ten einde een goed management te verzekeren, zelfs al hebben ze een discriminerende werking ten aanzien van onderdanen van andere Lid-Statens, kunnen in principe geoorloofd zijn, maar dan dienen ze wel het evenredigheidsbeginsel te respecteren. De maatregel moet dus noodzakelijk en geschikt zijn om het beoogde doel te verwezenlijken. Zo mag men overgaan tot een eenjaarlijkse aanstelling, als men op het ogenblik van de aanstelling reeds kan voorzien dat de behoefte aan onderwijs in de bewuste taal tot die periode zal beperkt blijven. Wanneer een contract gesloten wordt dat daarentegen beoogt te voorzien in een voortdurende nood aan onderwijs, zoals wanneer de studie van een bepaalde taal verplicht of bijzonder in trek is, dan moet het contract gesloten worden voor een onbepaalde termijn, net zoals de arbeidsverhouding van andere docenten die in gelijkaardige onderwijsbehoeften voorzien<sup>1631</sup>.

390. Een variant op dit probleem kwam aan bod in de zaak Petrie<sup>1632</sup>. Petrie en twee collega's aan de universiteit van Verona die net als hijzelf de Britse nationaliteit bezaten, hadden een aantal jaar als lector vreemde talen gewerkt. Ze hadden een contract van onbepaalde duur, en stelden zich kandidaat voor een tijdelijke vacature aan deze universiteit voor het vak 'onderwijs moderne talen'. De oproep tot kandidaten behield het recht om te solliciteren voor aan vastbenoemde docenten en onderzoekers van bij voorkeur dezelfde faculteit van dezelfde universiteit. Werd geen geschikte kandidaat gevonden, dan kon eventueel een vastbenoemde docent of onderzoeker van een andere universiteit worden benoemd. Dit laatste was gebeurd voor de betrekking waarvoor Petrie en zijn collega's hadden gesolliciteerd. Petrie en zijn collega's tekenden tegen deze beslissing beroep aan, omdat zij meenden dat hun kandidatuur ten onrechte niet in aanmerking kon worden genomen. De universiteit zag in de voorwaarde dat kandidaten vastbenoemd dienden te zijn, geen discriminatie, omdat deze voorwaarde ook voor Italiaanse onderdanen gold. Tot 1994 was het onmogelijk voor niet-Italianen om toegang te krijgen tot betrekkingen van vastbenoemd docent of universitair onderzoeker. De eisers meenden dat op grond van de artikelen 5 (thans artikel 10) en 48 (thans, na wijziging, artikel 39) van het Verdrag, ook lectoren vreemde talen toegang zouden moeten kunnen krijgen tot

---

(1630) Gevoegde zaken C-259/91, C-331/91 en C-332/91, *hoger geciteerd*, r.o. 13.

(1631) Gevoegde zaken C-259/91, C-331/91 en C-332/91, *hoger geciteerd*, r.o. 16-17. De Italiaanse overheid heeft ten gevolge van deze uitspraken een wet aangenomen met als doel de hervorming van het onderwijs in vreemde talen op de Italiaanse universiteiten (wet 236/95 van 21 juni 1995). Opnieuw leidde deze wet tot klachten van voormalige lectoren vreemde talen (thans 'taalkundig medewerkers') omdat sommige aspecten van de nieuwe regeling nog steeds strijdig zouden zijn met het vrij werknemersverkeer. Het gaat daarbij met name over het niet-erkennen van verworven rechten, terwijl dit voor Italiaanse werknemers van rechtswege gebeurt. In zijn conclusie geeft Advocaat-Generaal Geelhoed de klagers gelijk (Zaak C-212/99, *Commissie t. Italiaanse Republiek*, conclusie van 21 maart 2001).

(1632) H.v.J. 20 november 1997, *David Petrie e.a. t. Università degli studi di Verona*, zaak C-90/96, *Jur.* 1997, I-6527.

tijdelijke vacatures, met name omdat het tot 1994 onmogelijk was om vastbenoemd te worden op grond van de nationaliteitsvereiste. Het feit dat deze discriminatie ten aanzien van vaste benoemingen tot 1994 is blijven bestaan, brengt volgens het Hof uit zichzelf niet mee dat lectoren vreemde talen toegang zouden moeten krijgen tot vacatures voor tijdelijk personeel<sup>1633</sup>. Het Hof erkent dat de situatie van vastbenoemde docenten en onderzoekers wezenlijk verschilt van die van lectoren vreemde talen, in die zin dat de eersten aangeworven werden op grond van een vergelijkend examen en benoemd door een nationaal comité dat hun academische en onderwijskwaliteiten na drie jaar dienst beoordeelt, wat voor lectoren vreemde talen niet het geval is. Echter, wanneer voor de tijdelijke vacature aan de categorie vastbenoemden andere medewerkers gelijk worden gesteld, die niet bij vergelijkend examen zijn aangeworven en wiens academische en onderwijskwaliteiten niet op dezelfde wijze geëvalueerd werden, terwijl hun status en taakopdracht vergelijkbaar is met die van vreemde talen lectoren, dan zou dit wel een verdoken discriminatie uitmaken<sup>1634</sup>.

391. In de zaak Spotti van later dat jaar bevestigde het Hof zijn uitspraak, ditmaal ten aanzien van een Italiaanse in Duitsland<sup>1635</sup>. Ook Spotti was tewerkgesteld als vreemde talenlector aan de universiteit van Passau, met een contract voor bepaalde duur, waarin bepaald was dat dit onder meer zo was om het onderwijs bijdetijds te houden door te voorkomen dat het contact met het herkomstland verloren ging. Toen dit contract niet verlengd werd, ging Spotti daartegen in beroep. De Duitse regering voerde aan dat de rechtspraak in Allué en Coonan niet van toepassing was, omdat de betwiste Duitse regeling niet alleen op lectoren vreemde talen, maar ook op andere categorieën van de staf van toepassing was. De Duitse regering verwees naar personeelscategorieën zoals wetenschappelijk medewerkers, medische staf, ander onderwijzend personeel met speciale opdrachten en aanvullend wetenschappelijk personeel. Het sluiten van een contract van bepaalde duur is volgens de Duitse wetgeving echter enkel toegestaan wanneer dit op objectieve gronden kan gerechtvaardigd worden. Of de beperking van het contract tot een bepaalde duur gerechtvaardigd is, hangt af van een onderzoek van de individuele kenmerken van de arbeidsverhouding in het licht van criteria die in de rechtspraak ontwikkeld werden. Voor lectoren vreemde talen geldt echter dat de mogelijkheid om een contract van bepaalde duur af te sluiten bepaald wordt door de aard van hun activiteit, aangezien de betreffende wetgeving bepaalt dat de contracten van lectoren vreemde talen altijd voor een bepaalde duur zijn<sup>1636</sup>. De verwijzende rechter had ook gevraagd of de nood aan 'bijdetijds' onderwijs in vreemde talen geen objectieve reden kon vormen die deze regeling kon rechtvaardigen. Het Hof oordeelde, onder verwijzing naar zijn argumentatie in de zaak Allué, dat dit niet het geval was. Het gevaar dat dergelijke lectoren het contact met hun moedertaal

---

(1633) Zaak C-90/96, *hoger geciteerd*, r.o. 30.

(1634) Zaak C-90/96, *hoger geciteerd*, r.o. 57.

(1635) H.v.J. 6 oktober 1993, *M.C. Spotti t. Freistaat Bayern*, zaak C-272/92, *Jur.* 1993, I-5185.

(1636) Zaak C-272/92, *hoger geciteerd*, r.o. 16-17.

zouden verliezen is klein als men de toenemende culturele uitwisseling en de verbeterde communicatiemiddelen in aanmerking neemt. Het staat de universiteiten bovendien nog steeds vrij het kennishaveau van deze lectoren na te gaan<sup>1637</sup>.

392. In Griekenland vereiste de wetgeving dat de aanwerving van buitenlandse leerkrachten in scholen voor vreemde talenonderwijs werd geautoriseerd door de bevoegde persoon bij het Ministerie van Onderwijs en Religie, na voorlegging van een aantal documenten. Ook voor hernieuwing van dergelijke toestemming dienden documenten, waaronder een medisch certificaat, te worden voorgelegd. Anderzijds gold als algemene voorwaarde, dat leerkrachten in private scholen voor vreemde talen onderwijs over dezelfde kwalificaties dienden te beschikken als leerkrachten in het openbaar onderwijs. De bevoegde minister kon echter Griekse onderdanen van deze voorwaarde vrijstellen. Ondanks de in het vooruitzicht gestelde wijziging van de betreffende wetgeving, werd Griekenland veroordeeld<sup>1638</sup>.

393. In de zaak Scholz was niet het statuut van een leerkracht, maar de werving van kantinepersoneel van de universiteit van Cagliari in Italië aan de orde<sup>1639</sup>. Bij een vergelijkend onderzoek werd, ten einde een lijst van geslaagde kandidaten te kunnen opstellen, een aantal punten toegekend op basis van kwalificaties en ervaring. Scholz, die Duitse van herkomst en Italiaanse door huwelijk was, had voor haar huwelijk nog als ambtenaar voor de Duitse Post gewerkt, en ging in beroep tegen het feit dat deze periode in openbare dienst niet als relevante ervaring werd beschouwd terwijl dat wel het geval zou zijn geweest als zij voor de Italiaanse post zou hebben gewerkt. Het betrof hier zeker geen rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit, aangezien Scholz op het ogenblik van de sollicitatie Italiaanse was. Het Verdrag verbiedt echter ook elke verdoken discriminatie, en door dit verbod wordt iedereen beschermd die van zijn recht op vrij verkeer heeft gebruik gemaakt, en in een andere Lid-Staat heeft gewerkt. Wanneer bij de selectie van kandidaten rekening wordt gehouden met de periode dat men in openbare dienst heeft gewerkt, dan vormt het niet in aanmerking nemen van een periode die men in een openbare dienst heeft gewerkt in een andere Lid-Staat een ongeoorloofde onrechtstreekse discriminatie<sup>1640</sup>.

---

(1637) Zaak C-272/92, *hoger geciteerd*, r.o. 19-20.

(1638) H.v.J. 1 juni 1995, *Commissie t. Griekenland*, zaak C-123/94, *Jur.* 1995, I-1457. Volgens vaste rechtspraak zijn wijzigingen in de nationale wetgeving inderdaad irrelevant voor de uitspraak over een voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming, wanneer zij niet voor het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies in werking zijn getreden: zie H.v.J. 11 augustus 1995, *Commissie t. Duitsland*, zaak C-433/93.

(1639) H.v.J. 23 februari 1994, *Ingetrout Scholz t. Opera Universitaria di Cagliari en Cinzia Porcedda*, zaak C-419/22, *Jur.* 1994, I-505.

(1640) Zaak C-419/22, *hoger geciteerd*, beschikking. J.-M. LEMOYNE DE FORGES, o.c., 84-85 bekritiseert dit arrest omwille van het feit dat het Hof in deze zaak -ondanks de vaste rechtspraak ten voordele van het functionele criterium- zich hier -zij het impliciet- wel baseerde op een organiek criterium voor het bepalen van het begrip 'betrekking in overheidsdienst'.



394. Het Hof bevestigde dit oordeel nog bij meerdere gelegenheden<sup>1641</sup>. Recent herhaalde het Hof dit heel nadrukkelijk ten aanzien van docenten en assistenten in het Oostenrijkse hoger onderwijs. Voor contractueel aangestelde docenten en assistenten voorzag de Oostenrijkse wetgeving in het in aanmerking nemen van reeds in het onderwijs vervulde arbeidstijd, voor de berekening van de peildatum van de bevordering, die ook relevant is voor de salarisschaal. Alleen de in het binnenlands onderwijs gepresteerde arbeidstijd werd automatisch in aanmerking genomen. Tijdvakken van arbeid vervuld bij vergelijkbare instellingen in andere Lid-Staten konden enkel met toestemming van de bevoegde autoriteiten volledig in aanmerking worden genomen. Dit laatste kon overigens enkel wanneer deze tijdvakken van bijzonder belang waren voor het werk van de arbeidscontractant. Was dit niet het geval, dan kon slechts de helft van die tijd in aanmerking worden genomen, voor zover het dienstverband uiterlijk op 30 april 1998 was aangevangen, en was dit later aangevangen, slechts voor de helft van de tijd tot maximaal drie jaar. Het Hof verwees naar zijn vroegere rechtspraak waarbij werd vastgesteld dat een dergelijke regeling migrerende werknemers benadeelt, en dus strijdig is met het Verdrag. De Oostenrijkse overheid beriep zich echter op dwingende redenen van algemeen belang, en meende dat haar regeling in overeenstemming was met het evenredigheidsbeginsel. Het zou een systeem zijn dat beroepsmobiliteit binnen de Oostenrijkse overheidsdienst zou bevorderen, maar dat omwille van de grote verschillen tussen de overheidsdiensten in de verschillende Lid-Staten, niet tot vermelde tijdvakken van arbeid in andere Lid-Staten kon worden uitgebreid<sup>1642</sup>. Het Hof was echter van oordeel dat beroepsmobiliteit binnen de Oostenrijkse overheidsdienst geen discriminerende beperking van de mobiliteit van migrerende werknemers vereiste, en dat de verschillen tussen de overheidsdiensten van de Lid-Staten ook geen rechtvaardigingsgrond konden vormen voor een verschil in de voorwaarden van in aanmerking nemen van de gepresteerde arbeidstijd. In het bijzonder kunnen dergelijke verschillen niet verklaren waarom in andere Lid-Staten dan Oostenrijk vervulde arbeidstijd van bijzonder belang moet zijn voor de belanghebbende, een voorwaarde die niet gesteld wordt voor de in Oostenrijk vervulde tijdvakken<sup>1643</sup>. Het Hof bepaalde tenslotte nog dat, aangezien de Toetredingsakte van Oostenrijk<sup>1644</sup> geen overgangsbepaling bevatte betreffende artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) van het Verdrag en artikel 7 van Verordening 1612/68, deze bepalingen voor Oostenrijk rechtstreeks toepasselijk en dwingend zijn vanaf 1 januari 1995. Dit betekent dat vanaf die datum migrerende werknemers uit de Lid-Staten deze bepaling kunnen invoeren. De in aanmerking te nemen arbeidstijdvakken kunnen zonder tijdsbeperking worden ingeroepen, en kunnen dus ook slaan op arbeid die gepresteerd werd vóór 1 januari 1995<sup>1645</sup>.

---

(1641) H.v.J. 15 januari 1998, *Schöning-Kougebetoupoulou t./ Hamburg*, zaak C-15/96, *Jur.* 1998, I-47, r.o. 23; H.v.J. 12 maart 1998, *Commissie t./ Griekenland*, zaak C-187/96, *Jur.* 1998, I-1095, r.o. 21.

(1642) H.v.J. 30 november 2000, *Österreichischer Gewerkschaftsbund t./ Oostenrijk*, zaak C-195/98, n.n.g., r.o. 46.

(1643) Zaak C-195/98, *hoger geciteerd*, r.o. 48.

(1644) *PB. C.* 1994, 21.

395. Soms kan een voorwaarde die in de praktijk een discriminerend effect kan hebben ten aanzien van niet-onderdanen echter wél gerechtvaardigd zijn, ook vanuit de specifieke situatie<sup>1646</sup>. Zo heeft het onderwijs steeds eens speciale plaats bekleed in een politiek die het behoud, de bescherming of de ontwikkeling van een taal beoogt. Over de mogelijkheden tot bescherming van een bepaalde taal in het onderwijs, werd in 1990 een arrest geveld, in de context van het vrij werknemersverkeer<sup>1647</sup>. Mevrouw Groener was een Nederlandse die in Ierland tewerkgesteld was als lerares plastische kunsten. Om een vaste aanstelling te krijgen in het onderwijs diende zij een certificaat van kennis van het Iers voor te leggen. Degenen die dit certificaat niet konden voorleggen, dienden een examen af te leggen, waarbij een zekere kennis van het Iers bewezen werd. Ingeval geen kandidaten gevonden worden met kennis van het Iers, kan de Minister van onderwijs een afwijking op deze voorwaarde toestaan. De afwijking werd door mevrouw Groener gevraagd, maar niet toegestaan, aangezien er nog andere kandidaten waren die wel aan de vereiste voldeden. Mevrouw Groener volgde een cursus Iers, en legde het examen af, maar slaagde niet. Een nieuwe uitzondering werd gevraagd, maar andermaal geweigerd. Mevrouw Groener spande daarop een geding in tegen de Minister van Onderwijs en het *City of Dublin Vocational Education Committee*, waarbij ze het feit aankloeg dat de vereiste van Ierse taalkennis een maatregel was die onverenigbaar was met het vrij verkeer van werknemers in de Gemeenschap. Zij baseerde zich hiervoor op artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) EEG-Verdrag, en op artikel 3 van Verordening 1612/68. Het tweede lid van artikel 48 (thans, na wijziging, artikel 39) beoogt de afschaffing van elke discriminatie op grond van nationaliteit, terwijl de Verordening probeert dit verbod hard te maken door gelijke behandeling in rechte en in feite te garanderen. Verordening 1612/68 bepaalt in haar derde lid dat met het oog op het vrij werknemersverkeer bepalingen verboden zijn die, "hoewel van toepassing zonder onderscheid naar nationaliteit, tot enig of voornaamste doel of gevolg hebben dat de onderdanen van de andere Lid-Staten van de aangeboden arbeid geweerd worden". De volgende alinea bepaalt echter dat deze bepaling niet van toepassing is voor "de voorwaarden betreffende de wegens de aard van de te verrichten arbeid vereiste taalkennis". De *High Court*, die uitspraak diende te doen in de zaak Groener, legde verschillende vragen voor aan het Hof van Justitie. Eerst en vooral wenste de Court te weten of tewerkstelling in een bepaalde functie in een Lid-Staat afhankelijk maken van de behoorlijke kennis van één van de twee officiële talen van die Lid-Staat, een taal die de onderdanen van andere Lid-Staten gewoonlijk niet zullen kennen en zullen moeten leren om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen, een verboden voorwaarde is krachtens artikel 3 van Verordening 1612/68 omdat het enige of voornaamste gevolg van de taalvereiste is dat de onderdanen van andere Lid-Staten van de aangeboden arbeid worden geweerd. De *Court* vroeg tevens of bij

---

(1645) Zaak C-195/98, hoger geciteerd, r.o. 55-56.

(1646) Zie B. DE WITTE, "The Mobility of Teachers in European Community Law" in J. DE GROOF (ed.), *The Legal Status of Teachers in Europe - Mobility and education*, Leuven, Acco, 1995, 43-45.

(1647) H.v.J. 28 november 1989, *Groener t. City of Dublin Vocational Education Committee*, zaak 379/87, *Jur.* 1989, 3868.

de beoordeling van de uitdrukking "*de aard van de te verrichten arbeid*", rekening moest worden gehouden met het beleid van de Ierse Staat, op grond waarvan leerkrachten een behoorlijke kennis van die Ierse taal moeten hebben, hoewel die kennis voor het vervullen van de aan de functie verbonden taken niet noodzakelijk is. Tenslotte wenste de *Court* te verneemen of het beleid van de Ierse staat gericht op het ondersteunen en cultiveren van het Iers als eerste officiële taal de vereiste van Ierse taalkennis eventueel een gerechtvaardigde beperking van de mobiliteit in het kader van de bescherming van de openbare orde kon uitmaken.

396. Reeds in de conclusie van de Advocaat-Generaal Darmon valt het op dat, op het ogenblik dat de zaak voorkwam, het begrip dat de Europese rechtsorde kan opbrengen voor overwegingen van taalpolitiek, sterk is toegenomen ten opzichte van vroegere zaken. Darmon schrijft zijn conclusie in het besef dat taal 'één van de gevoeligste aspecten van de culturele identiteit' is. De Advocaat-Generaal wijst op het belang van de uitspraak van de Hof voor de culturele diversiteit binnen de Gemeenschap. Het gaat hier over 'de bevoegdheid van de staat om het gebruik van een taal van nationale dimensie te beschermen en te stimuleren'. Centraal staat volgens Darmon de vraag waar in dit geval precies de scheidslijn ligt tussen de bevoegdheden van de Gemeenschap en die van de Lid-Staten. Is het mogelijk de bescherming en stimulering van een taal na te streven, gelet op de eisen van het gemeenschapsrecht? Volgens de Advocaat-Generaal kan, om te bepalen of talenkennis voor de aard van te verrichten arbeid noodzakelijk is, inderdaad rekening worden gehouden met de wens van een staat om het gebruik van één van zijn talen te bevorderen. Hij verwijst naar een aantal resoluties en rapporten van het Europese Parlement, om aan te tonen dat aan het behoud van de culturele rijkdom in Europa en aan de diversiteit van het taalkundig erfgoed een essentieel belang wordt toegekend. De bescherming van de taal is, nog steeds volgens de Advocaat-Generaal, een principe-kwestie die men niet kan opzij zetten zonder de culturele identiteit aan te tasten. Hij erkent het recht dat iedere staat heeft om zelf te bepalen welk belang hij aan zijn cultuurbezit wenst te hechten en is van oordeel dat elke staat het recht heeft zich middelen te verschaffen om de diversiteit van zijn cultuurbezit te beschermen, middelen die op de eerste plaats betrekking zullen hebben op het onderwijs. De conclusie van Advocaat-Generaal Darmon is in zoverre opmerkelijk dat ze één pleidooi vormt voor het respect en de bevordering van de culturele verscheidenheid binnen de Europese Gemeenschap. Vergelijken we deze houding met de conclusie van Advocaat-Generaal Sir Gordon Slynn bij het *Elefanten Schuh* arrest, dan zien we dat deze enkele jaren vroeger zelfs de moeite niet nam om de achterliggende beweegredenen van de betwiste taalregeling -het artikel 10 van de Decreet van de Raad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap uit 1973, dat bepaalt dat in de arbeidsverhoudingen alleen Nederlandstalige documenten gelden- te onderzoeken. De bewuste taalvoorschriften werden door Slynn als louter interne 'vormvereisten' afgedaan<sup>1648</sup>. Een gelijkaardig geval deed zich voor in de *Piageme-*

---

(1648) H.v.J. 24 juni 1981, *Elefanten Schuh GmbH v. P. Jacqmain*, zaak 150/80, *Jur.* 1981, 1671-1700. In dit arrest betreffende de toepassing van het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, oordeelde het Hof van

zaak<sup>1649</sup>, waar de Belgische vereiste om bij de etikettering van voedingswaren (minstens) de streektaal te gebruiken, strijdig werd bevonden met de ruimere definiëring in de etiketteringsrichtlijn dat 'een gemakkelijk te begrijpen taal' voorschreef<sup>1650</sup>. Is het mogelijk dat de agent van de Belgische regering niet (duidelijk genoeg) de achterliggende beweegreden van de Belgische en Vlaamse taalwetgeving heeft toegelicht?

397. Het Hof concentreerde zich in de zaak Groener op de tweede vraag, en ging na of de betrekking van docent plastische kunsten kennis van de Ierse taal vereiste. Was dit het geval, dan wordt de taalvereiste volgens artikel 3 van Verordening 1612/68 niet beschouwd als een discriminerende voorwaarde<sup>1651</sup>. Het Hof kwam tot de eerste vaststelling dat kennis van het Iers niet onontbeerlijk was voor de vervulling van de taken in het onderwijs van de plastische kunsten, omdat het onderwijs in het Engels gegeven werd. Maar, zei het Hof, deze vaststelling biedt op zich niet voldoende houvast om te kunnen nagaan of de taalvereiste gerechtvaardigd is 'omwille van de aard van de te verrichten arbeid'. Het Hof erkent de bijzondere taalsituatie in Ierland, met Iers als eerste officiële taal, en met het beleid van de Ierse regering dat erop is gericht het gebruik van het Iers als middel tot uitdrukking van nationale identiteit en cultuur te ondersteunen en te bevorderen. Het Hof erkent vervolgens uitdrukkelijk dat het Verdrag zich niet verzet tegen een beleid dat gericht is op de bescherming en stimulering van een taal. Het bepaalt wel dat de uitvoering van dit beleid niet mag leiden tot de aantasting van een fundamentele vrijheid als het vrij verkeer van werknemers. "*De eisen die bij de uitvoeringsmaatregelen van een dergelijk beleid worden gesteld, mogen derhalve in geen geval onevenredig zijn*



Justitie een forumclausule in een in het Duits gesteld arbeidscontract van een in Vlaanderen tewerkgestelde werknemer als geldig, terwijl dat volgens Belgisch recht niet zo was, omdat het niet in de streektaal was gesteld. Het Hof bepaalde dat een nationale wetgever geen voorwaarden mocht toevoegen aan de in artikel 17 van het bewuste verdrag gestelde voorwaarden. Wel kon de nationale rechter eventueel besluiten dat de forumclausule ongeldig omdat er bij gebrek aan taalkennis geen toestemming was geweest. Zie J.C. SCHULTSZ, noot onder zaak 150/80, *Nederlandse jurisprudentie-uitspraken in burgerlijke en strafzaken*, 1981, nr. 546; T. HARTLEY, "Articles 1 and 18: Clause of jurisdiction and submission", *E.L. Rev.* 1982, 237-239 en K. LENAERTS en M. VERBRUGGEN, "Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken", *T.B.H.* 1991, 798.

(1649) H.v.J. 18 juni 1991, *Piageme*, zaak C-369/89, *Jur.* 1991, I-2971 met kritische annotatie door P. VAN NUFFEL, commentaar bij zaak C-369/89, *SEW* 1992, 395-402, die erop wijst dat de Ierse taalvereiste voor Groener eigenlijk veel moeilijker was te verantwoorden dan de verplichte etikettering in de landstaal, H.v.J. 12 oktober 1995, *Piageme II*, zaak C-85/94, *Jur.* 1995, I-2955. Zie L. VAN BUNNEN, noot onder zaak C-369/89, *J.T.* 1991, 764-765.

(1650) In dezelfde zin: E. HONORAT, o.c., 13-15 die eveneens verwijst naar het arrest H.v.J. 16 december 1992, *Commissie t. België*, zaak C-211/91, *Jur.* 1992, I-6757 ten aanzien van de verplichting om in een welbepaalde taal uit te zenden.

(1651) In de zaak Angonese was ook de vraag gesteld naar de verenigbaarheid van de voorwaarde tot het voorleggen van een tweetaligheidsattest met artikel 3 van Verordening 1612/68. Het Hof achtte deze bepaling echter niet van toepassing, omdat deze betrekking heeft op wettelijke en administratieve bepalingen of administratieve handelingen, terwijl het *in casu* ging om een voorwaarde die gesteld werd door een privaatrechtelijke organisatie. Ook artikel 7 van Verordening 1612/68 was niet van toepassing op de aan het oordeel van het Hof voorgelegde situatie. De toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst liet het vaststellen van de rekruteringsvoorwaarden over aan de betrokken instellingen, wat op zichzelf geen schending uitmaakt van artikel 7 van de verordening, dat discriminerende voorwaarden in collectieve arbeidsovereenkomsten verbiedt: H.v.J., 6 juni 2000, *Angonese*, zaak C-281/98, *Jur.* 2000, n.n.g., r.o. 22 en 25-27.

aan het nagestreefde doel, en de wijze waarop zij worden toegepast, mag niet leiden tot discriminatie van onderdanen van andere Lid-Staten"<sup>1652</sup>. Het Hof meende dat in het voorliggend geval aan deze twee voorwaarden was voldaan. De vereiste van talenkennis gold zowel voor Ieren als voor niet-Ieren (terwijl slechts een minderheid van de Ieren Iers als moedertaal heeft), en het vereiste niveau van kennis (adequaat, niet vloeiend) lag niet onevenredig hoog. Wel is het zo, dat het niet discriminatiebeginsel zich ertegen verzet, dat de betrokken talenkennis op het nationale grondgebied moet zijn verworven<sup>1653</sup>. Dit arrest past in de, op dat moment nieuwe, tendens tot herwaardering van de culturele diversiteit binnen de Europese Gemeenschap. Het feit dat het Hof uitdrukkelijk het recht van een Lid-Staat erkent om een beleid ter stimulering en bescherming van een taal te voeren, kan als een doorbraak worden beschouwd. Niettemin past het nog enkele nuanceringen bij deze uitspraak aan te brengen. Het principe blijft gelden dat een dergelijk 'taalbevorderend beleid' geen afbreuk mag doen aan de fundamentele vrijheden van de Europese Gemeenschap, zoals *in casu* het vrij werknemersverkeer. De gestelde vereisten moeten steeds evenredig zijn aan het gestelde doel, en mogen noch in rechte noch in feite discrimineren. De controle op de vervulling van deze voorwaarden blijft natuurlijk bij het Hof van Justitie berusten. En hier schuilt toch wel een addertje onder het gras. Advocaat-Generaal Darmon had terecht reeds gesteld dat de kwestie een probleem van bevoegdheidsafbakening tussen Gemeenschap en Lid-Staten betrof. Doordat het Hof van Justitie steeds kan toetsen in welke mate de maatregelen die een Lid-Staat in het kader van zijn taal- of cultuurpolitiek neemt de fundamentele vrijheden binnen de EG-rechtsorde niet (overmatig) belemmeren, berust bij het Hof de macht de grenzen van een statelijke taal- of cultuurpolitiek te bepalen<sup>1654</sup>. Voor de positie van het onderwijs in het geheel van een taalpolitiek is dit arrest wel uiterst positief. Immers, het Hof erkent expliciet "*het belang van het onderwijs voor de verwezenlijking van een dergelijk beleid*"<sup>1655</sup>. Het feit dat de vereiste van Ierse taalkennis voor de docente plastische kunsten als redelijk aanvaard werd, hoewel was vastgesteld dat het onderwijs uitsluitend in het Engels verliep, bevestigt dat het Hof de speciale rol van het onderwijs in het taalbeleid erkent.

398. De taalvereisten die door de Belgische regelgeving aan het onderwijzend personeel worden opgelegd, lijken de toets van het Europees recht te kunnen doorstaan. Veny meent wel dat de vereiste van grondige kennis van de onderwijstaal enkel voor kleuter- en lager onderwijs met zekerheid als proportioneel kan worden beschouwd, omdat daar de basis van de taalontwikkeling wordt gelegd. Voor het secundair en het hoger onderwijs wordt van de onderwijsgeevenden in een vreemde levende taal slechts een voldoende kennis van de onderwijstaal vereist, en dus zou van onderdanen van andere Lid-Staten geen grondige kennis mogen wor-

---

(1652) Zaak C-272/92, *hoger geciteerd*, r.o. 19.

(1653) Zaak C-379/87, *hoger geciteerd*, r.o. 23. Dit herhaalde deze stelling in het arrest Angonese: Zaak C-281/98, *hoger geciteerd*, r.o. 43.

(1654) B. DE WITTE, *o.c.*, 45.

(1655) Zaak C-272/92, *hoger geciteerd*, r.o. 20.

den verwacht<sup>1656</sup>. Dit lijkt, althans voor het secundair onderwijs, een voorbarige conclusie. Men kan bezwaarlijk aannemen dat in het secundair onderwijs zou kunnen worden volstaan met een slechts voldoende kennis van de onderwijstaal. De uitzondering die bestaat voor leraren vreemde levende talen moet als uitzondering worden begrepen, en dus beperkend geïnterpreteerd worden. Net zo min van een leerkracht secundair onderwijs aanvaard wordt dat hij zich voor de klas in een gewestelijk Nederlands zou uitdrukken, kan een andere vorm van gebrekkig Nederlands in het secundair onderwijs worden geaccepteerd. Voor het hoger onderwijs daarentegen liggen de zaken anders, aangezien daar zelfs aanvaard wordt dat cursussen onder bepaalde voorwaarden in een andere taal dan het Nederlands worden gedoceerd<sup>1657</sup>.

399. Wél is het zo dat in principe alleen taalvereisten mogen opgelegd worden wanneer de uitoefening van het beroep in kwestie dit noodzakelijk maakt. Zo kunnen taalvereisten in principe slechts voor die betrekkingen in het onderwijs die contact met de leerlingen impliceren (onderwijzend, hulp-en opvoedend, paramedisch personeel)<sup>1658</sup>, eventueel nog uitgebreid met die betrekkingen waardoor de school naar buiten uit wordt vertegenwoordigd. Bij voorkeur wordt vooraf bepaald voor welke ambten in het onderwijs wélk niveau van taalkennis zal worden vereist. Bij het bepalen van het vereiste niveau zal de voorwaarde van evenredigheid met het beoogde doel als leidraad moeten gelden. De uiteindelijke beoordeling van deze evenredigheid blijft bij het Hof van Justitie berusten.

400. Naast de reeds aan het Hof voorgelegde mogelijke discriminaties van leerkrachten afkomstig uit andere Lid-Staten, bestaan er nog andere nationale regels die, hoewel nog niet als dusdanig door het Hof betiteld, ogenschijnlijk toch discriminerend zijn<sup>1659</sup>. Zo schuilt er een belangrijke potentiële discriminatie in de selectiewijze die in sommige Lid-Staten wordt gehanteerd bij het werven van leerkrachten. In sommige continentaal Europese landen<sup>1660</sup>, worden leerkrachten gerekruteerd door middel van een centraal vergelijkend examen, waarnaar vaak verwezen wordt met Franse term '*Concours*'. Hoewel er voor dit -vaak zeer zware- examen niet noodzakelijk een specifieke vooropleiding bestaat, staat het buiten kijf dat het in het algemeen qua inhoud en methodologie is afgestemd op opleidingen zoals die in de Lid-Staat in kwestie georganiseerd worden. Het vormt daardoor een zeer effectieve hindernis voor wie zijn opleiding elders genoot<sup>1661</sup>, en dit geldt des te meer voor wie ettelijke jaren na afstu-

---

(1656) L. VENY, noot onder het arrest Groener, *TORB* 1990-91, 109.

(1657) Artikel 61, Decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, *B.S.* 4 juli 1991.

(1658) L. VENY, *Ibidem*.

(1659) Zie J.L. BODIGUEL, "Les discriminations autres que la nationalité", *A.P.T.* 1997, 64-81, die onder meer grondig ingaat op de gevolgen van de grote verschillen in pensioensstelsels voor ambtenaren.

(1660) Het wordt onder verschillende vormen en met uiteenlopende modaliteiten gehanteerd in Frankrijk, Spanje, Italië, Griekenland, Portugal en Luxemburg.

(1661) B. DE WITTE, *o.c.*, 45-46.

deren in de eigen Lid-Staat, probeert een baan als leerkracht te bemachtigen in de ontvangende Lid-Staat. Bovendien vormt het *concours* in landen als Frankrijk en Luxemburg niet alleen een recruteringsmodaliteit, maar is het vervlochten met de opleiding tot leerkracht zelf: het examen is een voorwaarde om aan de opleiding te kunnen deelnemen, maar garandeert tegelijkertijd de aanstelling<sup>1662</sup>. Hierbij rijst er een probleem met betrekking tot de toepassing van de richtlijn met betrekking tot de erkenning van diploma's, waarin gesteld wordt dat men het 'eindproduct' van een gelijkaardige opleiding in een andere Lid-Staat moet erkennen, terwijl in de bewuste Lid-Staten de recrutering gebeurt vooraleer men een eindproduct -een volledig gekwalificeerde beroepsbeoefenaar- is. Het komt echter over als een discriminatie wanneer een volledig gekwalificeerde, omwille van de zeer specifieke recruteringswijze, opnieuw in een soort van opleiding zou moeten instappen. De richtlijnen op de erkenning van diploma's laten in principe de recruteringswijzen die in de verschillende Lid-Staten gehanteerd worden onverlet. De vraag rijst echter wat er moet gebeuren wanneer deze recruteringswijze uitmondt in een verdoken discriminatie van onderdanen van andere Lid-Staten. Alles draait rond de vraag of het *concours* inderdaad slechts beschouwd wordt als een modaliteit van recrutering, of het daarentegen beschouwd wordt als een bijkomend diploma. Voorlopig houdt de Commissie vast aan de eerste zienswijze, maar dat betekent nog niet dat, wanneer dezelfde vraag aan het oordeel van het Hof zou worden voorgelegd, daarop hetzelfde antwoord zal volgen<sup>1663</sup>.

## 6. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN

401. Het statuut van leerkrachten in het Europees onderwijsbeleid ressorteert onder het vrij personenverkeer: vooral de bepalingen betreffende het vrij verkeer van werknemers, in mindere mate die in verband met vrije dienstverlening en vrije vestiging, zijn hier van belang. De rol van het Hof van Justitie is eens te meer cruciaal geweest. Een eerste belangrijke stap was de bepaling van het toepassingsgebied van de verdragsbepalingen die de beginselen van het vrij personenverkeer uitsloten voor functies die uitoefening van openbaar gezag inhielden. Doordat het Hof de bepalingen die dergelijke functies uit het toepassingsgebied van het Verdrag uitsloten als uitzonderingen aanmerkte, en bijgevolg beperkend interpreteerde, kwam het onderwijs als sector binnen het bereik van de bepalingen van het vrij personenverkeer. Vervolgens lieten de consequenties van de Casagrande-leer zich voelen. Wanneer een bepaalde materie binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt, dan kan dit ook doorwerken op terreinen waarvoor de Gemeenschap dan weer principieel niet bevoegd is. *In casu* betekent dit dat, hoewel de Lid-Staten principieel bevoegd blijven om de organisatie van hun onderwijssys-

---

(1662) H. SCHNEIDER, *o.c.*, 377.

(1663) J.L. BODIGUEL, *o.c.*, 68 die niet uitsluit dat de Commissie zich op termijn zal gaan bezighouden met het probleem van het *concours*, bijvoorbeeld wanneer cijfers zouden uitwijzen dat onderdanen van andere Lid-Staten een veel lagere slaagkans hebben.

teem en dus ook het statuut van het onderwijzend personeel daarin, te regelen, deze regeling zodanig moet opgevat zijn, dat ze niet-onderdanen niet discrimineert. Geschiedt er toch een dergelijke discriminatie, dan is dit enkel mogelijk wanneer dit gebeurt om een legitiem belang te dienen, en de proportionaliteit niet uit het oog verloren wordt.

402. Wat de gebruikte beleidsinstrumenten betreft, is de keuze van de Commissie voor een (niet-bindende) mededeling, gecombineerd met de dreiging van vervolging voor het Hof, bijzonder interessant. Hoewel in deze de mogelijkheid bestond een bindende rechtshandeling uit te vaardigen op grond van artikel 49 (thans 40) van het Verdrag, heeft de Commissie daarvan afgezien, en zich tot de niet-bindende mededeling beperkt. Het staat buiten kijf dat het politiek compromis, nodig om tot de vereiste meerderheid voor het nemen van een bindende maatregel te komen, nooit zo ver zou zijn gegaan om gehele sectoren in principe van het toepassingsgebied van artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39, lid 4) uit te sluiten. De keuze voor het 'zachtere' beleidsinstrument is, met ruggesteun door het Hof, veel efficiënter gebleken. Wellicht betreuren sommige Lid-Staten ondertussen dat ze de mededeling zelf niet hebben betwist.

403. Ondanks het feit dat artikel 39 (ex-artikel 48) van het Verdrag directe werking bezit en verordening 1612/68 die daaraan uitvoering geeft rechtstreeks toepasselijk en verbindend in al zijn onderdelen, kan men niet zeggen dat er een sterk harmoniserende werking van die bepalingen is uitgegaan op het statuut van ambtenaren in het algemeen en van leerkrachten in het bijzonder. Sommige Lid-Staten dienden niets aan hun wetgeving te wijzigen, anderen konden volstaan met enkele technische wijzigingen, doorgaans het principeel gelijkstellen van gemeenschapsonderdanen met de eigen onderdanen, met een voorbehoud voor welbepaalde betrekkingen. In geen enkele Lid-Staat noodzaakte de interpretatie die door het Hof aan artikel 48, lid 4 (thans, na wijziging, artikel 39 lid 4) tot een fundamentele herstructurering van het openbaar ambt, of van het statuut van leerkrachten. Er zijn nog steeds evenveel statuten voor leerkrachten als er Lid-Staten zijn, en die statuten blijven onderling zeer verschillend. De wijzigingen die in de nationale wetgeving werden doorgevoerd ten gevolge van de communautaire verplichtingen, leidden er in sommige Lid-Staten, zoals met name Duitsland, toe dat gepleit werd voor meer fundamentele wijzigingen aan de regeling van het beroep van leerkracht, vooral met het oog op de zeer moeilijke inter-Duitse mobiliteit. Uit de communautaire regeling kan men echter geen verplichting tot een dergelijke aanpassing afleiden: wanneer men de optie neemt zijn onderwijsstelsel op dat vlak te hervormen, dan gebeurt dit niet op grond van een communautaire verplichting, maar als gevolg van een eigen beleidskeuze (al wordt dit door sommigen wellicht niet zo aangevoeld)<sup>1664</sup>. Een nationaliteitsvoorwaarde die EG-onderdanen in het algemeen uitsluit is voor onderwijzend personeel niet meer toegestaan, maar een harmonisatie kan men dit dus bezwaarlijk noemen. Zoals het Hof in de zaak tegen

---

(1664) K. WEBER, "Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die Zugangsvoraussetzungen für das Lehramt in der Bundesrepublik Deutschland", *RdJB* 1990, 73-77.



Luxemburg terecht opmerkte, dienen leerkrachten echter aan talrijke andere voorwaarden inzake opleiding, talenkennis enzovoort te voldoen. Wie zonder onderdaan te zijn aan al deze voorwaarden voldoet, verschilt wellicht alleen in afkomst nog van de eigen onderdanen.

404. De methode van afschaffing van de nationaliteitsvoorwaarde voor ambtenaren kan veeleer als een toepassing van het subsidiariteitsbeginsel worden gezien. Het was noodzakelijk een communautaire invulling te geven aan het begrip 'betrekking in overheidsdienst' om de éénvormige toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Binnen dit communautair bepaalde begrip worden de Lid-Staten echter vrij gelaten om te bepalen welke betrekkingen deelneming aan het openbaar gezag inhouden, of belangrijk zijn voor de bescherming van het algemeen belang, of niet. Dit geldt zelfs binnen de sectoren die in beginsel niet een dergelijke deelneming aan het overheidsgezag inhouden. Immers, hoewel de Commissie, daarin gevolgd door het Hof, ervan uitgaat dat functies in bijvoorbeeld het onderwijs in principe geen uitoefening van het openbaar gezag inhouden, legt zij dit niet absoluut op. Het blijft mogelijk voor een Lid-Staat te bepalen dat bepaalde functies in het onderwijs wel de uitoefening van openbaar gezag inhouden, en bijgevolg aan eigen onderdanen voorbehouden blijven. De Lid-Staat behoudt daarbij een eigen appreciatiebevoegdheid, weliswaar onder toezicht van de Commissie en het Hof van Justitie. Uit de zaken betreffende de lectoren vreemde talen zou men kunnen afleiden dat de beleidsruimte van de Lid-Staten sterk wordt ingeperkt door de Europese regelgeving. Dit is echter ook relatief. Wanneer de als discriminerend beschouwde nationale regeling, een door het gemeenschapsrecht als legitiem doel erkend belang nastreeft, dan is het mogelijk dat deze regeling niet als tegengesteld aan het gelijkbehandelingsprincipe wordt beschouwd. Bovendien wordt het onderwijs als een enigszins speciale sector erkend, waar economische belangen toch minder schijnen door te wegen dan bijvoorbeeld in de sector van het vrij goederenverkeer. De Lid-Staat moet er echter wel voor zorgen dat de nationale regeling met het negatieve effect op het vrij personenverkeer beperkt tot wat noodzakelijk is om het als legitiem gestelde doel te bereiken. In de zaak van de lectoren vreemde talen was het argument dat men 'bijdetijdse' kennis van de vreemde taal wou garanderen, wellicht wel valabel op zich. Door de sterk toegenomen mobiliteit en nieuwe communicatiemogelijkheden, is het echter niet langer noodzakelijk om regelmatig gedurende een langere tijd naar de Lid-Staat van herkomst terug te keren, om te zorgen dat de kennis van de vreemde taal actueel blijft. De Lid-Staten behouden met andere woorden hun beleidsruimte wat de doelen van hun beleid betreft, maar moeten zich voor de daarvoor gebruikte middelen onderwerpen aan de toetsing door de Commissie en eventueel door het Hof.

HOOFDSTUK 7  
DE POSITIE VAN LEERKRACHTEN

## HOOFDSTUK 8 DE VERDRAGSWIJZIGING

### 1. RATIO LEGIS EN HISTORIEK

405. Uit de uiteenzetting in de vorige hoofdstukken is ten overvloede gebleken dat het precies de controversiële rechtsgrondslag was die de uitbouw van een onderwijsbeleid onder het vroegere Verdrag heeft mogelijk gemaakt. Wat dus eerst een handicap leek -geen expliciete rechtsbasis voor een onderwijsbeleid in het Verdrag- blijkt achteraf net de faciliterende factor geweest te zijn<sup>1665</sup>. De discussies omtrent de rechtsgrondslag van het Erasmus- en het Comettprogramma hebben duidelijk gemaakt dat artikel 128 EEG-Verdrag met zeer weinig procedurele waarborgen was omgeven<sup>1666</sup>. Een enkelvoudige meerderheid volstond inderdaad voor het uitvaardigen van maatregelen met een aanzienlijke impact, zelfs een advies van het Europees Parlement was daarbij niet vereist. De vrij vage bewoordingen van artikel 128 EEG-Verdrag hadden het bovendien mogelijk gemaakt dat het Hof van Justitie tot een interpretatie was gekomen die -dat staat vrijwel vast- de opstellers van het Verdrag nooit aan het artikel hebben willen geven<sup>1667</sup>. Op zichzelf vormde deze ontwikkeling nog niet zo'n probleem. Het Verdrag is immers een *Traité Cadre*, dat dynamisch moet worden geïnterpreteerd: de Gemeenschap wordt geleidelijk gevormd<sup>1668</sup>. Toch passen hierbij enkele bemerkingen. Het Hof van Justitie is een rechterlijk orgaan, de leden ervan worden niet verkozen, maar benoemd<sup>1669</sup>. Zij hoeven geen politieke verantwoording af te leggen. Nochtans voeren zij een rechterlijk beleid met verstrekende gevolgen<sup>1670</sup>. De Raad daarentegen is een vertegenwoordiging van de

---

(1665) Contra: L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, *Uit het Verdrag betreffende de Europese Unie voortvloeiende veranderingen op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding en cultuur*, (Reeks 'Europa van de Burgers', n° 4), Europees Parlement/Directoraat-generaal studiedienst, 1992, 32 die vergelijken met de situatie in de jaren '60 en '70, toen Frankrijk per se wilde dat ook over beroepsopleiding bij unanimitéit werd beslist, wat leidde tot een blokkering van de besluitvorming.

(1666) Cfr. supra, Hoofdstuk 5, punt 4.1. (p. 234 e.v.).

(1667) J. FLYNN, "Vocational Training in Community Law and Practice" in A. BARAV, D.A. WYATT en J. WYATT (eds.), *Yearbook of European Law 1988*, Londen, Clarendon Press, 59-60.

(1668) W. DEVROE en J. WOUTERS, *De Europese Unie*, Leuven, Peeters, 1996, 506; P.J.G. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 1993, 42; R. WÄGENBAUER, "Die Einbeziehung der Hochschulen in den Europäischen Integrationsprozess. Überstaatliche Elementen in der Hochschulpolitik", *EuR* 1990, 140.

(1669) Artikel 223 (ex-artikel 167) EG-Verdrag.

(1670) Zie over de rol van het Hof van Justitie bij de uitwerking van het Europese onderwijsbeleid supra, Hoofdstukken 1 (p. 11 e.v.), 3, 4 en 5 (p. 123 e.v.); H. GILLIAMS, "Van 'Gravier' tot 'Erasmus': over de bijdrage van het Hof van Justitie tot de uitbouw van een Europees onderwijsbeleid", *R.W.* 1989-90, 494-504.; kritiek op de rol van het Hof van Justitie bij de ontwikkeling van het Europees onderwijsbeleid bij J. BLANKE, *Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft*, Keulen e.a., Carl Heymanns Verlag, 63-65. Over de rol van het Hof van Justitie als beleidsmaker in het algemeen: M. CAPPELLETTI, "Is the European Court of Justice 'Running Wild'?", *E.L. Rev.* 1987, 3-17; H. RASMUSSEN, "Between Self-Restraint and Activism: A Judicial Policy for the



Lidstaten: de leden zijn afgevaardigden van nationale regeringen<sup>1671</sup>, die politieke verantwoording aan hun onderdanen moeten afleggen. Doordat een enkelvoudige meerderheid volstond om beslissingen op grond van artikel 128 te nemen<sup>1672</sup>, was de kans echter reëel dat een maatregel werd uitgevaardigd waarmee één of meer Lid-Staten niet akkoord konden gaan<sup>1673</sup>. Gezien het zeer gevoelige karakter van onderwijsmateries bestond er grote weerstand tegen het nemen van meerderheidsbeslissingen in dat domein. Bovendien diende krachtens de procedure van artikel 128 EEG-Verdrag het Europees Parlement niet te worden geraadpleegd, zelfs niet voor niet-bindend advies<sup>1674</sup>. Tot het begin van de jaren '90 werd het Europese onderwijsbeleid onmiskenbaar gekenmerkt door een aanzienlijk 'democratisch deficit'.

406. Naast procedurele bezwaren, waren er echter ook bedenkingen van meer inhoudelijke aard. Een belangrijk aantal Lid-Staten was van oordeel dat communautaire bemoeienis met (de inhoud van) het onderwijs uit den boze was. Zij zagen doorgaans zichzelf als het geschikte niveau voor fundamentele beleidsopties inzake onderwijs<sup>1675</sup>. Bovendien had de Europese onderwijssamenwerking tot dan een nogal hybride karakter. De doelstellingen die men zegde na te streven, konden eigenlijk wel op ruime instemming rekenen: samenwerking en informatie-uitwisseling, grotere mobiliteit van studenten en docenten<sup>1676</sup>, betere talenkennis, erkenning van diploma's<sup>1677</sup>. Tevens werd uitdrukkelijk bepaald dat men dit zou nastreven met respect voor de verscheidenheid, dat elk onderwijsstelsel zijn eigenheid zou mogen behouden en dat onderwijs in geen geval als een onderdeel zou mogen beschouwd worden van het economisch leven<sup>1678</sup>. Typerend was echter dat deze prijzenswaardige doelstellingen vooral wer-

---

European Court", *E.L. Rev.* 1988, 28-38. Deze kritiek wordt weerlegd door T. TRIDIMAS, "The Court of Justice and Judicial Activism", *E.L. Rev.* 1996, 199-210; P. HOWE OF ABERON, "Euro-Justice: Yes or No?", *E.L. Rev.* 1996, 187-210.

(1671) Artikel 203 (ex-artikel 146) EG-Verdrag. Sinds het Verdrag van Maasticht kunnen Lid-Staten zich in de Raad ook laten vertegenwoordigen door afgevaardigden op ministerieel niveau van hun deelstaten, wanneer deze intern bevoegd zijn voor de behandelde materie.

(1672) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 2, punt 2.2. (p. 99 e.v.).

(1673) Met name de eerste Erasmus- en Petrabeluiten werden aangevochten door Lid-Staten die in de Raad in de minderheid waren gesteld. Zie H.v.J. 30 mei 1989, *Verenigd Koninkrijk t. Raad*, zaak 56/88, *Jur.* 1989, 1651. Zie ook *supra*, Hoofdstuk 5, punt 2. (p. 220 e.v.).

(1674) L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, *o.c.*, 32 voeren aan dat de Commissie hoewel advies van het Europees Parlement niet vereist was, dit toch vroeg, en dat de onderwijsprogramma's ook met eenparigheid van stemmen werden aangenomen. Dit argument gaat alleen op voor het Beroepsopleidingsbesluit (advies van het Europees Parlement, *PB.* 26 april 1962, 31/1034-62) en het Comettbesluit (*PB. C.* 19 december 1988, 236). Voor de andere programma's was behoorde ook artikel 308 (ex-artikel 235) tot de rechtsbasis, en dit artikel schrijft naast unanimiteit, ook een advies van het Europees Parlement voor.

(1675) Zo onder meer J. LONBAY, *o.c.*, in B. DE WITTE, *Rapport*, 128.

(1676) Resolutie van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 6 juni 1974 betreffende de samenwerking op onderwijsgebied, *PB. C.* 1974, 98/2, onder II, zesde streepje.

(1677) Resolutie van 6 juni 1974 betreffende de samenwerking op onderwijsgebied, *hoger geciteerd*, II, vijfde streepje; resolutie van de Raad van 6 juni 1974 betreffende de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels, *PB. C.* 1974, 98/1.

(1678) Resolutie van 6 juni 1974, betreffende de samenwerking op onderwijsgebied, *hoger geciteerd*, I, tweede en derde streepje.

den teruggevonden in niet-bindende verklaringen en resoluties, de zogenaamde *soft law*, die op zich niet juridisch afdwingbaar was. De echte *hard law*, bindende bepalingen met betrekking tot onderwijs, kaderde ondanks de vele ronkende verklaringen daarentegen vrijwel uitsluitend in een economische sfeer. Het ging daarbij om maatregelen zoals de richtlijnen betreffende de professionele erkenning van diploma's<sup>1679</sup>, of de maatregelen om onderwijs te garanderen aan migrerend werknemers en hun familie<sup>1680</sup>. Zelfs de initiële mobiliteitsprogramma's werden nog gemotiveerd met een verwijzing naar de noodzaak van dergelijke initiatieven voor het concurrentievermogen van de Gemeenschap op de wereldmarkt<sup>1681</sup>. De kritiek dat de interventies van de Gemeenschap in het onderwijsveld veel te economisch georiënteerd waren, en weinig of geen aandacht hadden voor de pedagogische, sociale of culturele dimensies van het onderwijs, was dan ook niet van de lucht<sup>1682</sup>. De aanzienlijke discrepantie tussen de verheven doelstellingen en de reële verwezenlijkingen op het terrein, veroorzaakte dan ook een gerede scepsis met betrekking tot de richting die het onderwijsbeleid van de Gemeenschap in de toekomst nog zou uitgaan.

407. Het werd inderdaad weinig waarschijnlijk geacht dat het Europese onderwijsbeleid, dat in het voorbije decennium zo'n steile opgang had gemaakt, plots zou worden afgebroken. Voortbordurend op artikel 128 EEG-Verdrag zouden de Raad, de Commissie en het Hof het beleid dus blijven uitbouwen. In de praktijk betekende dit dat niemand wist hoe ver de Europese bevoegdheid inzake onderwijs in de toekomst zou kunnen reiken. Tot ver in de jaren '80 was bij de meeste Lid-Staten de opvatting blijven bestaan dat het onderwijsbeleid een exclusieve lidstatelijke bevoegdheid was<sup>1683</sup>. Men aanvaardde of moest aanvaarden dat dit onderwijsbestel soms door het gemeenschapsrecht kon worden geraakt -zoals reeds in 1974 door

---

(1679) Richtlijn van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van tenminste drie jaar worden afgesloten (89/48/EEG), *PB. L.* 24 januari 1989, 19/16; Richtlijn van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van Richtlijn 89/48/EEG (92/51/EEG), *PB. L.* 24 juli 1992, 209/24; zie ook de sectoriële richtlijnen. Cfr. supra *Hoofdstuk 6* (p. 247 e.v.).

(1680) Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (68/112/EEG), *PB. L.* 19 oktober 1968, 257/2; meer bepaald artikel 7 en 12 hiervan; Richtlijn van de Raad van 25 juli 1977 inzake het onderwijs aan kinderen van migrerend werknemers, *PB. L.* 6 augustus 1977, 199/32. Cfr. supra *Hoofdstuk 4* (p. 161 e.v.).

(1681) Besluit van de Raad (87/327/EEG) van 15 juni 1987 tot vaststelling van het communautaire actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus), *PB. L.* 25 juni 1987, 166/21, twaalfde overwegende.

(1682) B. DE WITTE, *Rapport*, 23. Zie ook de commentaren op het Memorandum over het Hoger Onderwijs in de Europese Gemeenschap, COM (91) 349: *Welke toekomst heeft het hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap? Reacties op het Memorandum*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Onderwijs, opleiding en jeugdzaken, Studies n° 2, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1993, 32-33.

(1683) Getuige hiervan de talrijke interventies van Lid-Staten als het Verenigd Koninkrijk of Denemarken als tussenkomende partij in procedures die hen niet rechtstreeks aanbelangden, om te stellen dat de Gemeenschap geen zeggenschap inzake onderwijs had. Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van de Deens en Britse regering in de zaak Gravier: H.v.J. 13 februari 1985, zaak 295/83, *Jur.* 1985, 611, r.o. 16. J. CURALL, "Bildung und Ausbildung im recht der Europäischen Gemeinschaft", *RdJB* 1991, 139, voetnoot 5 wijst erop dat volgens dezelfde filosofie de in artikel 118 voorziene samenwerking inzake beroepsopleiding en voortgezette vorming als onderdeel van een sociale en tewerkstellingspolitiek, en niet als onderdeel van het onderwijsbeleid werd gezien.

het Casagrande-arrest was komen vast te staan<sup>1684</sup> - maar men ervoer die ingreep nog als marginaal. Anders werd het toen het Hof uitspraken begon te doen die wél als een aanzienlijke ingreep in het eigen onderwijsbeleid werden ervaren<sup>1685</sup>, en bovendien de Commissie, aangemoedigd door de revolutionaire interpretaties van artikel 128 door het Hof, grote mobiliteitsprogramma's begon voor te stellen, en er met behulp van de zwakke procedure van artikel 128 nog in slaagde deze te laten aannemen door de Raad ook. Aan het eind van de jaren '80 had de Gemeenschap dan ook een *de facto* bevoegdheid inzake onderwijs verworven, die door de Lid-Staten niet meer kon genegeerd worden<sup>1686</sup>. In maart 1987 had de Franse regering een '*Livre Bleu*' gelanceerd waarin ze haar mening uiteenzette over de toekomstige Europese samenwerking op onderwijsgebied, en haar keuze voor intergouvernementele samenwerking aangaf<sup>1687</sup>. Het feit dat Lid-Staten, zoals bijvoorbeeld Frankrijk, die steeds afkerig hadden gestaan tegenover inmenging van de Gemeenschap in het onderwijs, overstag gingen en in het kader van de intergouvernementele conferentie van 1991 over een 'onderwijsparagraaf' in het Verdrag wensten te praten, was echter op geen manier een ommekeer. Weigeren bepaalde bevoegdheden inzake onderwijs expliciet aan de Gemeenschap over te dragen, impliceerde het risico voor deze Lid-Staten om op termijn feitelijk de controle te verliezen over welke bevoegdheden uiteindelijk bij de Gemeenschap zouden berusten. De indruk bestond inderdaad dat, wanneer geen fundamentele keuzes gemaakt werden, de uitbreiding van gemeenschapsbevoegdheden als het ware 'oneindig' kon zijn<sup>1688</sup>. Het streven naar een onderwijsparagraaf in het Verdrag was daarom niet zozeer gericht op het overdragen van nieuwe bevoegdheden aan de Gemeenschap<sup>1689</sup>, maar veeleer op het codificeren van de bestaande praktijk -waarin de Gemeenschap zich een aantal bevoegdheden als het ware had toegeëigend- en op het inbouwen van garanties met betrekking tot de (beperking van) de uitbouw van het beleid in de toekomst<sup>1690</sup>. Deze opvatting vindt men weerspiegeld in de conclusies van de Raad en de Ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen van 6 oktober 1989 over de samenwerking en het communautair beleid op onderwijsgebied in het vooruitzicht van '93. Men dringt er in deze conclusies op aan dat de samenwerking gebaseerd moet zijn op twee fundamentele principes, met name 'respect voor de verscheidenheid van taal en cultuur' en het 'aanvullend ka-

---

(1684) H.v.J. 3 juli 1974, zaak 9/74, *Casagrande t. Landeshauptstadt München*, Jur. 1974, 773-775.

(1685) Zie vooral H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier t. Stad Luik*, zaak 293/83, Jur. 1985, 593 en H.v.J. 27 september 1988, *Commissie t. België*, zaak 42/87, Jur. 1988, 5445.

(1686) Nochtans blijft een bepaalde rechtsleer halsstarrig vasthouden aan de opvatting dat de Gemeenschap geen bevoegdheid inzake onderwijs had/behoorde te hebben, zie bijvoorbeeld B. WITKOWSKI, "Bildungsrechtliche Folgen des Maastricht-Vertrages aus Deutscher Sicht", *RdJB* 1994, 322 die het Hof bekritiseert omdat het communautaire bevoegdheden inzake onderwijs had aangenomen die uit het EEG-Verdrag niet af te leiden vielen.

(1687) J. VERGES, "La voie intergouvernementale: Le "Livre Bleu" Français" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 135-144.

(1688) J. LONBAY, "The United Kingdom" in B. DE WITTE, *Rapport*, 125-126 citeert Garel-Jones, Brits *Minister of State of the Foreign Affairs*, die het nieuwe onderwijsartikel in het Verdrag verwelkomt omdat '*creeping competences*' niet meer mogelijk zijn. J. BLANKE, *o.c.*, ziet de bevoegdheden van de Lid-Staten 'leeglopen'.

(1689) B. DE WITTE, *Rapport*, 23.

(1690) F. FECHNER, "Kultur und Bildung im Europarecht. Ihre Bedeutung für die Jugend", *RdJB* 1996, 37-38.

rakter van de communautaire acties' en dat er daarnaast rekening mee gehouden moet worden dat 'de fundamentele bevoegdheid van de Lid-Staten inzake onderwijsbeleid' moet gerespecteerd worden<sup>1691</sup>.

408. Toch was de motivatie om een onderwijsparagraaf in het Verdrag op te nemen niet uitsluitend negatief. Er was inderdaad niet langer een consensus dat onderwijs een exclusieve bevoegdheid van de Lid-Staten diende te zijn en dus ten allen prijze buiten het Verdrag diende te worden gehouden. De tendens leek aan het begin van de jaren '90 om te buigen ten voordele van een stroming die ter zake toch een zekere rol voor de Gemeenschap zag weggelegd. Op de top van Rome van 14 en 15 december 1990 had de Europese Raad al vastgesteld dat *"algemeen wordt ingezien dat de bevoegdheden van de Gemeenschap op specifieke terreinen"* met inbegrip van het onderwijs *"moeten worden uitgebreid of anders kunnen worden afgebakend"*. Tezelfdertijd wees de Raad op *"het belang van de bijdrage die de jongeren kunnen leveren aan de opbouw van Europa en wenst dat het optreden van de Gemeenschap [...] wordt verruimd"*<sup>1692</sup>. De Commissie verklaarde dat ze het opportuun achtte voor de Gemeenschap *"de bepalingen van het bestaande artikel 128 te wijzigen ten einde de draagwijdte ervan te verduidelijken en zich van de nodige actiemiddelen te voorzien"*<sup>1693</sup>. Ze was van mening dat deze overtuiging ook bij de Lid-Staten bestond: *"de noodzaak om steun te verlenen aan de door de Lid-Staten ondernomen inspanningen met het oog op de verbetering van de kwaliteit van hun onderwijsstelsel door middel van de bundeling van ervaring en van vernieuwingen en door de tenuitvoerlegging van een transnationale samenwerking wordt volledig erkend en zelfs door de Lid-Staten verlangd"*<sup>1694</sup>. Dit was wellicht wat sterk uitgedrukt, maar vast staat wel dat bepaalde, vooral zuiderse Lid-Staten<sup>1695</sup>, wel degelijk een bepaalde uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschap inzake onderwijs genegen waren.

409. Algemeen werd ervan uitgegaan dat, om te remediëren aan wat als de tekortkomingen van het Europese onderwijsbeleid werden aangevoeld, twee mogelijkheden bestonden. De minimale oplossing viseerde een eenvoudige aanpassing van artikel 128 EEG-Verdrag. Dit artikel stond op een aantal punten bloot aan hevige kritiek. Het begrip 'algemene beginselen' (van een gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding) dat reeds van in het begin voor interpretatiemoeilijkheden<sup>1696</sup> had gezorgd werd nu, gezien de hoge vlucht die dit

---

(1691) Conclusies van de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 6 oktober 1989 over de samenwerking en het communautair beleid op onderwijsgebied in het vooruitzicht van 1993, PB. C. 1989, 277/5.

(1692) Geciteerd in IGC: Politieke Unie. Het menselijk potentieel, 1991, Commissie-document (niet gepubl.)

(1693) Ibidem.

(1694) Ibidem.

(1695) J. BLANKE, o.c., 65 heeft het over de 'zuidelijke falanx', nl. Italië, Portugal, Griekenland en Spanje, samen met Ierland, die een uitbreiding van de bevoegdheid van de Gemeenschap in onderwijs voorstonden.

(1696) Cfr. supra, Hoofdstuk 2, punt 2.2. (p. 99 e.v.) en Hoofdstuk 5, punt 4.1. (p. 234 e.v.).

gemeenschappelijk beleid reeds genomen had, helemaal niet meer als adequaat beschouwd. Verder heerste de overtuiging dat een strengere stemprocedure voor het nemen van beslissingen diende te worden bepaald. Het was inderdaad zo dat de Lid-Staten die het felst tegen een brede interpretatie van artikel 128 EEG-Verdrag gekant waren -nl. het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk- bij gekwalificeerde meerderheid samen een blokkeringsminderheid<sup>1697</sup> zouden bezitten<sup>1698</sup>. Tenslotte leek ook een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement, dat onder de procedure van artikel 128 zelfs niet hoefde te worden geconsulteerd, meer dan wenselijk.

410. Naast diegenen die een aanpassing van het sterk economisch georiënteerde artikel 128 EEG-Verdrag voorstonden, bestond er tevens een sterke stroming die van oordeel was dat een meer fundamentele wijziging zich opdrong<sup>1699</sup>. Een gewone, vooral procedurele aanpassing van artikel 128 zou immers steeds onderworpen blijven aan belangrijke beperkingen. De situering van dit artikel aan het eind van het hoofdstuk over het Europees Sociaal Fonds, dat tot taak heeft 'de tewerkstelling te vergemakkelijken en de geografische en beroepsmobiliteit van de werknemers te bevorderen' en de nog te sterke verbinding met de notie van beroepsopleiding laat veel meer de economische dan de sociaal-culturele component van het onderwijs aan bod komen<sup>1700</sup>. Bescherming van bepaalde niet-economische waarden zoals vrijheid van onderwijs of eerbied voor de verscheidenheid in de nationale onderwijsstelsels lijkt vanuit wets-systematisch oogpunt in deze context nogal misplaatst. Voor een eigen onderwijsparagraaf werd daarom vooral gepleit, omdat deze zou toestaan onderwijs uit de economische sfeer te lichten, zodat ook recht zou kunnen worden gedaan aan de persoonlijke, culturele en sociale component van het onderwijs<sup>1701</sup>. Een dergelijke paragraaf zou, zo meende men, een aparte titel kunnen vormen binnen het EEG-Verdrag, zoals ook de door de Europese Akte ingevoerde nieuwe beleidsdomeinen -milieu, onderzoek en technologische ontwikkeling- in een aparte titel werden ondergebracht<sup>1702</sup>. Deze opvatting sloot aan bij het inzicht dat de Gemeenschap bij acties in het onderwijsveld wel verplicht was deze in een economische context te kaderen: voor andere acties had zij immers geen rechtsbasis in het Verdrag. De hoop bestond

---

(1697) Op dat moment waren 54 van de 76 stemmen nodig om bij gekwalificeerde meerderheid een besluit te kunnen tegenhouden. Aangezien deze drie als grote Lid-Staten bij gewogen stemming over elk 10 stemmen beschikten, konden zij indien gewenst samen een besluit tegen houden: zie artikel 205 (ex-artikel 148) van het Verdrag.

(1698) J. CURALL, "Bildung und Ausbildung im Recht der Europäischen Gemeinschaft", *RdJB* 1991, 154.

(1699) Dit was met name ook de opvatting in Vlaanderen: D. COENS, "Europa wél bevoegd voor onderwijs" (Vrije Tribune), *De Standaard*, 8 november 1990; J. VANDEMEULEBROECKE, "Ook als Vlaming stemmen binnen de Europese instellingen" (Vrije Tribune), *De Standaard*, 26 december 1990.

(1700) G. KONOW, "Bildungspolitik nach 'Maastricht'", *RdJB* 1992, 429.

(1701) M. VERBRUGGEN, "Europa wél bevoegd voor onderwijs?", *TORB* 1991-92, 131-141.

(1702) NL. Titels VI EEG-Verdrag voor onderzoek en technologische ontwikkeling, en Titel VII voor milieu.



dat met een eigen rechtsbasis voor onderwijs, dit aansluiten bij de economische context niet meer zo vanzelfsprekend zou zijn<sup>1703</sup>.

411. Dit alles leidde ertoe dat tijdens de Intergouvernementele Conferentie van 1991-92 niet minder dan vijf Lid-Staten een voorstel van tekst indienden voor een verdragsartikel inzake onderwijs, met name Ierland, Griekenland, Italië, Spanje en Duitsland, met daarnaast nog een apart Spaans voorstel voor een artikel over 'jeugd'<sup>1704</sup>. Deze voorstellen, waarvan er sommige tezelfdertijd ook betrekking hadden op jeugd en op wetenschappelijk onderzoek, hadden grotendeels dezelfde krachtlijnen. Ze onderlijnden met name het aanvullend karakter dat de communautaire acties zouden moeten hebben, maar ook de noodzaak voor de Gemeenschap om gemeenschappelijke actieprogramma's te kunnen opzetten<sup>1705</sup>. Het was vooral de Duitse tekst die restrictief geformuleerd was: zo wezen de Duitsers het gebruik van verordeningen en richtlijnen af, en wensten ze de bevoegdheid van de Gemeenschap tot het uitvaardigen van aanbevelingen te beperken<sup>1706</sup>. De bezorgdheid van Duitsland om de bevoegdheden van de Gemeenschap zeker niet te ruim te formuleren, werd door nog andere Lid-Staten, waaronder België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk gedeeld, en wordt ook weerspiegeld in de tekst die uiteindelijk werd aanvaard.

## 2. HET RESULTAAT VAN MAASTRICHT

412. In december 1991 werd op de top van Maastricht onder meer een akkoord bereikt over het Verdrag betreffende de Politieke Unie, dat het bestaande EEG-Verdrag op belangrijke punten wijzigde. Dit Verdrag werd plechtig ondertekend op 7 februari 1992<sup>1707</sup> en trad in werking op 1 november 1993<sup>1708</sup>. Door dit Verdrag wordt het epitheton 'economisch' bij de Europese Gemeenschap officieel weggelaten, zodat de Gemeenschap ook formeel een ruimere doelstelling kreeg<sup>1709</sup>. De Gemeenschap is vanaf dan onder meer ook gericht op een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu, een hoge graad van convergentie van economische prestaties, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming,

---

(1703) D. COENS, "Europa wel bevoegd voor onderwijs" (Vrije Tribune), *De Standaard*, 8 november 1990, 7; M. VERBRUGGEN, *o.c.*, 140-141.

(1704) J. CLOOS, G. REINESCH, D. VIGNES en J. WEYLAND, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaire*, 1993, 317.

(1705) *Ibidem*.

(1706) I. HOCHBAUM, "Nationales und gemeinschaftsliches Interesse. Die Europäische Bildungspolitik von Rom bis Maastricht", *RdJB* 1992, 513-515 geeft de achtergrond en de totstandkoming van het Duitse standpunt in de IGC weer.

(1707) *Verdrag betreffende de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese gemeenschappen, 1992, 253 p. Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna afgekort VEU), *PB. C* 31 augustus 1992, 224/1.

(1708) Zie over de totstandkoming en de problemen rond de ratificatie, W. DEVROE en J. WOUTERS, *o.c.*, 37-6.

(1709) VEU, artikel G, 1.

een verbetering, niet alleen van de levensstandaard, maar ook van de kwaliteit van het bestaan en de economische en sociale samenhang en solidariteit tussen de Lid-Staten<sup>1710</sup>. Ook de opsomming in artikel 3 van het Verdrag van het optreden van de Gemeenschap in verschillende sectoren om deze doelstellingen te bereiken, wijst er duidelijk op dat het economische, hoewel nog zeer belangrijk, toch niet langer het enige activiteitsterrein van de Gemeenschap is. Zo voorziet men naast een gemeenschappelijk handels-, landbouw- of verkeersbeleid, ook in een beleid op sociaal gebied<sup>1711</sup>, en op het gebied van het milieu<sup>1712</sup>, en van de ontwikkelingssamenwerking<sup>1713</sup>. Het aantal wijzigingen van het Verdrag met rechtstreekse relevantie voor onderwijs en beroepsopleiding was eveneens aanzienlijk. Het optreden van de Gemeenschap omvat, teneinde de doelstellingen geformuleerd in artikel 2 te verwezenlijken, ook “*een bijdrage tot onderwijs en opleiding van hoog gehalte, en tot de ontplooiing van de culturen van de Lid-Staten*”<sup>1714</sup>. Er is dus, in tegenstelling tot de hoger genoemde ‘nieuwe’ beleidsdomeinen, nog niet uitdrukkelijk sprake van een nieuw beleidsdomein ‘onderwijs, en/of beroepsopleiding’, maar er wordt wel erkend dat de Gemeenschap op dit terrein een ‘bijdrage’ mag leveren. Dezelfde formulering vinden we overigens terug met betrekking tot andere gevoelige domeinen zoals het gezondheidsbeleid -een bijdrage tot het verwezenlijken van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid- of van consumentenbescherming- een bijdrage tot de versterking van de consumentenbescherming<sup>1715</sup>. Belangrijker dan de zwakke formulering is echter de vaststelling dat in het nieuwe Verdrag voor het eerst expliciet melding werd gemaakt van onderwijs als een doelstelling van het gemeenschapsbeleid.

413. Anders dan sommigen hadden verwacht werd bovendien geen vrede genomen met een loutere aanpassing van artikel 128 EEG-Verdrag<sup>1716</sup>. Evenmin werd echter gekozen voor een aparte titel betreffende onderwijs, wat nochtans wel was gebeurd in de Europese Akte om bijvoorbeeld milieu als nieuw beleidsdomein te lanceren. Voor onderwijs opteerde men veeleer voor een tussenoplossing. De titel ‘Sociale politiek’ werd vervangen door de hoofding ‘Sociale politiek, onderwijs, beroepsopleiding en jeugd’. Naast een hoofdstuk ‘Sociale bepalingen’, en een hoofdstuk ‘Het Europees Sociaal Fonds’ werd er een derde hoofdstuk ‘Onderwijs, beroepsopleiding en jeugd’ ingevoerd. De oorspronkelijke artikelen 126 en 127 vervielen<sup>1717</sup>, en werden vervangen door een artikel 126 betreffende onderwijs, en 127 betreffende

---

(1710) Artikel 2 (thans, na wijziging) EG-Verdrag.

(1711) Artikel 3, j) (ex-artikel 3, i) EG-Verdrag.

(1712) Artikel 3, j) (ex-artikel 3, k) EG-Verdrag.

(1713) Artikel 3, r) (ex-artikel 3, q) EG-Verdrag.

(1714) Artikel 3, q) (ex-artikel 3, p) EG-Verdrag

(1715) Artikel 3, t) (ex-artikel 3, s) EG-Verdrag

(1716) Zie bijvoorbeeld J. CURALL, o.c., 156.

(1717) Het hoofdstuk over het Sociaal Fonds is door het Verdrag van Maastricht sterk ingekrompen: drie artikelen 125, 126 en 127 worden tot één artikel 125 (thans, na wijziging, artikel 148) herleid. Dit moet echter samen worden



beroepsopleiding. Het nieuwe artikel 128 EG-Verdrag omvatte dan een nieuwe titel IX, Cultuur. Door de hernummering van de verdragsartikelen na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam gaat het nu respectievelijk om de artikelen 149, 150 en 151 van het Verdrag.

414. Naast deze twee artikelen die rechtstreeks het onderwijs respectievelijk de beroepsopleiding betreffen, zijn er nog andere nieuwe verdragsbepalingen waarvan een relevantie voor deze domeinen kon worden verwacht. Het voornaamste hiervan is artikel 5 (ex-artikel 3B) EG-Verdrag, waarin wordt bepaald dat, voor die sectoren waarvoor de Gemeenschap niet-exclusief bevoegd is, deze slechts optreedt wanneer en in zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt, en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Op de betekenis en draagwijdte van dit artikel, waarin het zogenoemde 'subsidiariteitsbeginsel' wordt geconsacreerd, werd in het eerste hoofdstuk uitvoerig ingegaan<sup>1718</sup>. Ook van de nieuwe bepalingen betreffende het Europees burgerschap (artikelen 8 tot 8<sup>E</sup> (thans, na wijziging, artikelen 17 tot 22) EG-Verdrag), werd vermoed dat ze voor onderwijs en/of beroepsopleiding van belang zouden kunnen zijn. Lange tijd werd immers gesteld dat het recht om overal in de Gemeenschap te kunnen studeren, één van voornaamste emanaties van het Europees burgerschap zou zijn<sup>1719</sup>. Andere belangrijke verdragswijzigingen met relevantie voor het onderwijs zijn de invoering van een nieuwe besluitvormingsprocedure die de tot nu toe meest verregaande inspraak van het Europees Parlement introduceerde -de medebeslissing<sup>1720</sup>- en die op onderwijsmateries van toepassing is, evenals de oprichting van een nieuw adviesorgaan, nl. het Comité van de Regio's<sup>1721</sup>. Dit Comité, waarin vertegenwoordigers zetelen van regionale en lokale lichamen van de Lid-Staten, is er onder meer gekomen op vraag van de Lid-Staten die intern een federale structuur bezitten, zoals België en Duitsland. Onderwijs is een typevoorbeeld van een bevoegdheid die in federale staten niet aan de federale overheid, maar aan de deelstaten toekomt<sup>1722</sup>. Het werd dan ook logisch geacht dat deze lichamen ook op het Europese vlak vertegenwoordigd zouden zijn. Om dezelfde reden werd ook artikel 146 (thans 203) van het Verdrag aangepast in die zin dat het mogelijk werd dat een Lid-Staat zich

---

gelezen met de artikelen betreffende de economische en sociale samenhang (artikelen 130 A tot E (thans, na wijziging, artikelen 158-162) waarin ook de andere structurele fondsen behandeld worden: J. CLOOS e.a. o.c., 316.

(1718) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 1, punt 2.4. (p. 55 e.v.).

(1719) Dergelijke conclusie werd onder meer afgeleid uit het Cowan-arrest (H.v.J. 2 februari 1989, C-186/87, *Cowan t. Trésor Public*, Jur. 1989, 223; zie ook H. GILLIAMS, o.c., 500. In de preambule van het Erasmusbesluit (8<sup>ste</sup> en 9<sup>de</sup> overwegende, PB. L. 1987, 166/21) wordt het Erasmusprogramma voorgesteld als 'in uitvoering van het Europa der Burgers', en binnen het Europa der Burgers zegt men 'de grootste prioriteit aan de universitaire samenwerking' toe te kennen.

(1720) Artikel 189 B (thans, na wijziging, artikel 251) EG-Verdrag en artikel 149 (ex-artikel 126) vierde lid. EG-Verdrag.

(1721) Artikelen 263-265 (ex artt. 263-265) EG-Verdrag.

(1722) In Duitsland beschouwt men het onderwijsbeleid als het '*Kernbereich der Länderhoheit*': I. HOCHBAUM, "Nationales und gemeinschaftliches Interesse. Die Europäische Bildungspolitik von Rom bis Maastricht", *RdJB* 1992, 513.

in de ministerraad liet vertegenwoordigen door een afgevaardigde van een deelstaat, wanneer deze intern de bevoegdheid voor de behandelde materie bezit<sup>1723</sup>.

415. Het belang van het invoeren van een expliciet artikel met betrekking tot onderwijs in het Verdrag kan moeilijk overschat worden. Voor het eerst in de geschiedenis bezit de Gemeenschap een -weliswaar beperkte- bevoegdheid voor onderwijs 'als zodanig'. Er zijn nog andere artikels waarin naar 'opleiding' wordt verwezen<sup>1724</sup> maar daar is onderwijs of opleiding telkens functioneel, terwijl in het door het Verdrag van Maastricht ingevoerde artikel onderwijs als dusdanig in het brandpunt staat<sup>1725</sup>. Dit betekent ook dat de onderwijsproblematiek uit de 'grijze zone' van de onduidelijke gemeenschapsbevoegdheden<sup>1726</sup> wordt gehaald. In tegenstelling tot wat verwacht werd, is de situatie met betrekking tot de bevoegdheid van de Gemeenschap inzake onderwijs na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht echter niet veel duidelijker geworden. Door de invoering van de nieuwe artikelen zijn, hoewel sommige oude problemen werden opgelost, nieuwe rechtsvragen ontstaan: opnieuw hebben zij vooral betrekking op de afbakening van de gemeenschapsbevoegdheden met betrekking tot onderwijs<sup>1727</sup>.

416. Op 1 mei 1999 werd tenslotte het Verdrag van Amsterdam van kracht, dat opnieuw een aantal wijzigingen aan het basisverdrag aanbrengt. De artikelen betreffende onderwijs en beroepsopleiding blijven door dit Verdrag grotendeels onverlet, en er worden ook nog geen van de vragen opgelost die door de introductie van artikel 126 en 127 werden opgeworpen<sup>1728</sup>. Wel werden de verdragsartikelen hernummerd, zodat vanaf deze datum het respectievelijk de artikelen 149 en 150 EG-Verdrag zijn die op onderwijs en beroepsopleiding van toepassing zijn, en werd de procedure die krachtens artikel 127 (thans dus 150) EG-Verdrag moest worden gevolgd, verstrengd. De introductie in de preambule van een paragraaf die wijst op de

---

(1723) Voor de regeling in België betreffende de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen in de ministerraad zie M. VERBRUGGEN in B. DE WITTE, *Rapport*, 69-74. De algemene regeling vindt men in het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, B.S. 17 november 1994. Zie voor commentaar: P. BERCKX, "Vertegenwoordiging van het federaal Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, *T.B.P.* 1995, 119-127; F. INGELAERE, "De Europeesrechtelijke raakvlakken van de nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten", *SEW* 1994, 67 en K. LENAERTS, E. BREMS, J. DELVA e.a., "Dossier. De Belgische federale structuren en regelgeving in de Europese Unie", *T.B.P.* 1995, 604-665.

(1724) Artikel 118 en 123 EG-Verdrag; artikel 2, eerste lid van het protocol over Sociale Politiek.

(1725) C.D. CLASSEN, "Artikel 126 EWG" in H. VON DER GROEBEN; H. VON BOECK en J. THIESING (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 1995, Rn. 7.

(1726) Zie over de afbakening tussen witte, zwarte en grijze bevoegdheidszones: A. LOMAN, K. MORTELMANS, H. POST en S. WATSON, *De Europese Gemeenschappen en cultuurbeleid. Een juridische analyse*, Zeist, Kerckebosch, 1989, 19-21.

(1727) Zie o.m. A. POSTMA, "The Principle of Subsidiarity in the Treaty of the European Union" in J. DE GROOF (ed.), o.c., 153: "Confusion is to be expected". Eveneens A. DITTMANN en C. FEHRENBACHER, "Die bildungsrechtliche Harmonisierungsverbote (Art. 126 Abs. 4, 127 Abs. 4 EGV) und ihre bedeutung für die nationale "Bildungshoheit", *RdJB* 1992, 478.

(1728) I. BERGGREEN, "Europäische Harmonisierung auf dem Gebiet des Bildungswesens", *RdJB* 1998, 18.

vastbeslotenheid van de Gemeenschap om voor haar volkeren het hoogst mogelijk niveau van kennis te garanderen door ruime toegang tot het onderwijs en een continue aanpassing ervan, kan anderzijds van belang zijn voor de interpretatie van sommige algemene verdragsartikelen waarop eventueel acties betreffende onderwijs kunnen gebaseerd worden<sup>1729</sup>.

### 3. ANALYSE VAN DE ARTIKELEN 149 (EX-ARTIKEL 126) EN 150 (EX-ARTIKEL 127) EG-VERDRAG

#### 3.1. INHOUD EN STRUCTUUR

##### 3.1.1. OMVANG VAN DE OPDRACHT

- *"De Gemeenschap draagt bij tot de ontwikkeling van een onderwijs van hoog gehalte"* (artikel 149 (ex-artikel 126) EG-Verdrag)

*"De Gemeenschap legt inzake beroepsopleiding een beleid ten uitvoer"* (artikel 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag)

417. In deze zinsneden ligt de rechtsbasis besloten voor de activiteiten die de Gemeenschap inzake onderwijs en beroepsopleiding zou willen ontplooiën. Opvallend is de formulering van de bevoegdheid inzake onderwijs: *"de Gemeenschap draagt bij tot"*. Dit betekent essentieel dat de Gemeenschap in dit artikel niet de bevoegdheid is toegekend een autonoom onderwijsbeleid te voeren: haar activiteiten moeten integendeel supplementair van aard zijn. In tegenstelling tot vroeger -toen er steeds een verband met een later uit te oefenen beroep moest kunnen worden aangetoond- mogen de activiteiten van de Gemeenschap echter wel betrekking hebben op 'onderwijs' zonder meer, wat betekent dat alle vormen en alle niveaus van onderwijs binnen het bereik van de Gemeenschap komen: hoger onderwijs, maar ook algemeen vormend secundair en zelfs basisonderwijs.

418. De bijdrage moet gericht zijn op 'onderwijs van hoog gehalte'. Deze nogal vreemde uitdrukking wordt duidelijker als we naar de andere taalversies van het Verdrag kijken, waar de term *'quality'* of *'qualité'* verschijnt. Men wil dus streven naar kwaliteitsonderwijs. Nergens wordt echter gedefinieerd wat precies moet worden verstaan onder 'onderwijs van hoog gehalte', en dat vormt meteen al een probleem. Een uitspraak over kwaliteit van onderwijs betekent een afmeten hiervan aan bepaalde vooropgezette doelstellingen<sup>1730</sup>. Deze doelstellingen kunnen zeer verschillend zijn, en de keuze van de deze doelstellingen heeft repercussies voor

---

(1729) C. RUHS, "Der Europäische Bildungsraum – Ein Fall für den Europäischen Gerichtshof", *ÖJZ* 1998, 404.

(1730) Zie: R. VAN DEN BERGHE, "Kwaliteit van het onderwijs: een verhaal zonder einde!", *TORB* 1991-92, 79-86.

zowel de inhoud van de leerprogramma's als de organisatie van het onderwijs<sup>1731</sup>. In bepaalde Lid-Statens wordt goed onderwijs geacht onderwijs te zijn waarbij men weinig of geen *drop-outs* of zittenblijvers heeft. Elders geeft men kwaliteitsonderwijs aan een geselecteerde groep topstudenten. Kwaliteitsonderwijs kan dat onderwijs zijn dat het beste (praktisch) voorbereidt op de intrede in de arbeidsmarkt, of integendeel het onderwijs dat de studenten van een brede culturele bagage probeert te voorzien. Kwaliteitsonderwijs kan dat onderwijs zijn dat uitsluitend op het intellectuele is gericht, of kan integendeel onderwijs zijn dat ook artistieke en sociale vaardigheden hoog in het vaandel draagt. De verschillende waarde-oordelen over wat kwaliteit van onderwijs precies inhoudt, ziet men weerspiegeld in de zeer verschillende onderwijssystemen en leerprogramma's die er in de Lid-Statens bestaan<sup>1732</sup>. In de meeste Lid-Statens bestaat er een soort onuitgesproken -en soms ook uitgesproken- consensus over wat kwaliteitsonderwijs in die Lid-Staat betekent. In het Verdrag spreekt men zich echter nergens expliciet uit over de norm waaraan onderwijs zou moeten beantwoorden om als 'kwaliteitsonderwijs' of 'onderwijs van hoog gehalte' in gemeenschapstermen te kwalificeren. Het vermoeden -of de vrees- bestaat dat de Gemeenschap met kwaliteitsonderwijs zou kunnen bedoelen: "*een onderwijs dat optimaal is afgestemd op de vraag van de arbeidsmarkt*". Een rapport van het *Industrial Research and Development Advisory Committee*<sup>1733</sup> legt inderdaad een verband tussen de kwaliteit van het onderwijs en de mogelijkheid om economische doelstellingen te realiseren, waarbij de auteurs van dat rapport de prestaties van onderwijsstelsels zowel kwantitatief als kwalitatief als bepalend omschreven voor de industriële productie, en dus voor de concurrentiepositie van een land. Hoewel niemand het belang ontkent van de opleiding van arbeidskrachten voor de goede werking van een economie, was het precies de utilitaristische, economische invalshoek op onderwijs die velen in het vroegere onderwijsbeleid van de Gemeenschap afwezen.

419. Voor beroepsopleiding geldt dan weer dat het optreden van de Gemeenschap niet beperkt hoeft te blijven tot een 'bijdrage' aan het beleid van de Lid-Statens, maar dat in tegendeel een echt beleid ten uitvoer mag worden gelegd. Sommigen zien in het weglaten in artikel 150 (ex-artikel 127) van het Verdrag van de term 'gemeenschappelijk' -in artikel 128 EEG-Verdrag was sprake van een 'gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding' zoals voor landbouw of transport- een achteruitgang, maar dat kan moeilijk worden volgehouden. In artikel 128 was er enkel in de mogelijkheid voorzien om de 'algemene beginselen' van een gemeenschappelijk beroepsopleidingsbeleid vast te leggen- al heeft de Gemeenschap die algemene beginselen wel zeer ruim uitgelegd. Nu krijgt de Gemeenschap de uitdrukkelijke bevoegdheid zich met beroepsopleiding bezig te houden, en daarbij hoeft ze zich niet te beper-

---

(1731) R. DOHMS, "Die Kompetenz der EG im Bereich der Allgemeinen Bildung nach Art. 126 EGV", *RdJB* 1992, 460. In dezelfde zin A. POSTMA, *o.c.*, 151.

(1732) Zie hiervoor J.-M. LECLERCQ, en C. RAULT, *Les systèmes éducatifs en Europe. Vers un espace communautaire?*, La documentation française, 1989, 15 p.

(1733) Geciteerd door L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, *o.c.*, 9.

ken tot de algemene beginselen, wat dus in geen geval kan worden geïnterpreteerd als een inperking<sup>1734</sup>.

420.

- "De Gemeenschap en de Lid-Staten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake onderwijs bevoegde internationale organisaties, met name de Raad van Europa" (artikel 149 (ex-artikel 126), derde lid)

- "De Gemeenschap en de Lid-Staten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake beroepsopleiding bevoegde internationale organisaties" (artikel 150 (ex-artikel 127), derde lid)

In het derde lid van beide artikelen vinden we een bepaling die de Gemeenschap externe bevoegdheden inzake onderwijs en beroepsopleiding toekent. Het Hof van Justitie had door zijn jurisprudentie reeds een situatie gecreëerd waarin interne en externe bevoegdheden nauw bij elkaar aansluiten. Het erkende inderdaad dat "*de bevoegdheid tot het aangaan van internationale verbintenissen niet enkel kan berusten op een uitdrukkelijke bevoegdheidstoedeling door het Verdrag, maar ook impliciet kan voortvloeien uit de bepalingen ervan*"<sup>1735</sup>. Het Hof aanvaardt dat, telkens wanneer het Gemeenschapsrecht de instellingen op intern vlak bevoegdheden toekent om een bepaald doel te verwezenlijken, de Gemeenschap bevoegd is ter verwezenlijking van dat doel noodzakelijke internationale verbintenissen aan te gaan, ook indien een uitdrukkelijke bepaling ter zake ontbreekt<sup>1736</sup>. Dit betekent echter niet dat er altijd een externe bevoegdheid bestaat wanneer er een interne bevoegdheid met betrekking tot een bepaalde materie vaststaat. De interne bevoegdheid leidt immers alleen tot een externe bevoegdheid, wanneer beide inhoudelijk samenhangen.

421. Voor onderwijsbeleid en beroepsopleiding is het niet evident dat er een dergelijke interne samenhang bestaat<sup>1737</sup>. De Gemeenschap was vanaf het begin van de jaren '90 reeds actief op het gebied van onderwijs in de landen van Centraal en Oost-Europa, door middel van het Tempusprogramma<sup>1738</sup>. Omdat de samenhang tussen de externe en de interne bevoegdheden in dit geval erg twijfelachtig leek, was het programma niet gebaseerd op artikel 128 EEG-Verdrag, maar wel op artikel 308 (ex-artikel 235) van het Verdrag. Hetzelfde gold voor de besluiten waarmee het Erasmusprogramma geopend werd voor de landen van de Europese Vrij-

---

(1734) L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, o.c., 9.

(1735) H.v.J. 31 maart 1971, *Commissie t. Raad*, zaak 22/77, *Jur.* 1971, 263, r.o. 13 en 14. Zie voor een bespreking van de externe bevoegdheden van de Gemeenschap: K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, "The European Community's Treaty-Making Competence" in A. BARAV en D.A. WYATT (eds.), *Yearbook of European Law*, 1996, 1-57.

(1736) H.v.J. 19 maart 1993, *Verdrag nr. 170 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de veiligheid bij het gebruik van chemische stoffen bij de arbeid*, advies 2/93, *Jur.* 1993, I-1076, r.o. 7.

(1737) C.D. CLASSEN, o.c., m 15.

(1738) Besluit van de Raad van 7 mei 1990 tot instelling van een Transeuropees Mobiliteitsprogramma voor universiteitsstudies (Tempus), *PB. L.* 23 mei 1990, 131/21. (hierna genoemd: *Tempusbesluit*).

handelsassociatie<sup>1739</sup>. Artikel 128 had als doelstelling een 'harmonische ontwikkeling van de economieën van de Lid-Staten en van de gemeenschappelijke markt', en het kon worden vermoed dat het Tempusprogramma, of de samenwerking met de EVA-landen, daar eventueel een bijdrage toe kon leveren, maar dit was niet vanzelfsprekend en in elk geval waren dergelijke initiatieven niet echt noodzakelijk om dat doel te bereiken<sup>1740</sup>. De nieuwe bevoegdheid vormt dus geen codificatie van een reeds bestaande impliciete bevoegdheid, maar is echt nieuw<sup>1741</sup>.

422. Dit buitenlands beleid kan de Gemeenschap voeren door gebruik maken van de instrumenten die in het vierde lid van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) worden aangeboden: stimuleringsmaatregelen voor onderwijs, maatregelen voor beroepsopleiding. Deze instrumenten kunnen volgens het vierde lid van beide artikelen immers worden ingezet om 'bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel'. Aangezien deze doelstellingen nergens nader bepaald worden, mag worden aangenomen dat ze mogen ingezet ter verwezenlijking van alle doelstellingen van de bewuste artikelen, dus ook van de doelstelling 'de samenwerking met derde landen en de inzake onderwijs/beroepsopleiding bevoegde internationale instellingen' van het derde lid<sup>1742</sup>. Hoewel het nergens uitdrukkelijk werd bepaald, kan de Gemeenschap in het kader van deze samenwerking echter ook verdragen afsluiten<sup>1743</sup>. Voor het sluiten van verdragen inzake onderwijs en/of beroepsopleiding moet de procedure van artikel 300 (ex-artikel 228) EG-Verdrag worden gevolgd<sup>1744</sup>. Een belangrijke vraag die hierbij rijst is of de beperkingen die in elders in artikel 149 (ex-artikel 126) worden

---

(1739) Besluiten van de Raad 90/190/EEG, 90/191/EEG, 90/192/EEG, 90/193/EEG, 90/194/EEG, 90/195/EEG van 29 maart 1990 betreffende de sluiting van zeven bilaterale akkoorden tussen de Europese Gemeenschap en respectievelijk Oostenrijk, Finland, IJsland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland en Liechtenstein (en de overeenkomsten daaraan gehecht) inzake samenwerking op het gebied van de opleiding in het kader van de tenuitvoerlegging van Comett II (1990-1994), *PB. L.* 1990, 102/1-60; Besluiten van de Raad 91/611/EEG, 91/613/EEG, 91/614/EEG, 91/615/EEG, 91/616/EEG en 91/617/EEG van 28 oktober 1991 betreffende het sluiten van zeven bilaterale akkoorden tussen de Europese Economische Gemeenschap en respectievelijk Oostenrijk, Finland, IJsland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland en Liechtenstein (en de overeenkomsten daaraan gehecht) ter vestiging van een samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding in het kader van het Erasmusprogramma, *PB. L.* 1991, L 332/1 tot 71. Zie voor een algemene bespreking van de integratie tussen EU en EVA-landen: S. NORBERG e.a., *EEA Law. A commentary on the EEA Agreement*, Den Haag, Kluwer, 1993.

(1740) G. GORI, "External relations in Community Education and Vocational Training Policies", *MJ* 1998, 31, voetnoot 20.

(1741) G. GORI, o.c., 30 beschrijft hoe de samenwerking inzake onderwijs tussen de Gemeenschap en derde landen onder meer via samenwerkingsakkoorden gebeurde. Deze samenwerkingsakkoorden variëren in hoge mate wat de inhoud ervan betreft, en de wettelijke basis die ervoor wordt gekozen hangt dan ook af van de concrete inhoud van het akkoord. Zie ook de schriftelijke vraag van dhr. Petersen, n° 732/77, *PB. C.* 1978, 88/3.

(1742) K. LENAERTS, "Education in European Community law after 'Maastricht' " *C.M.L.Rev.* 1994, 39.

(1743) Zie met name het *hoger geciteerde* AETR-arrest, zaak 22/77; 263. H.v.J. 14 juli 1976, *Kramer*, gevoegde zaken 3/-, 4/- en 6/76, 14 juli 1976, *Jur.* 1976, 1309. R. DOHMS, "Die Kompetenz der EG im Bereich der allgemeinen Bildung nach Art. 126 EGV", *RdJB* 1992, 460, meent dit rechtstreeks uit artikel 126, derde lid te kunnen afleiden 463-464. In het algemeen zie K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, "The European Community's Treaty-Making Competence" in A. BARAV en D.A. WYATT (eds.), *Yearbook of European Law*, 1996, 1-57 en B. KERREMANS, "De bevoegdheden van de Europese Unie op het terrein van de externe economische betrekkingen: een juridische en politieke analyse", *TBP* 1996, 257-270.

(1744) K. LENAERTS, "Education in European Community law after 'Maastricht' ", *C.M.L.Rev.* 1994, 39.



opgesomd<sup>1745</sup>, maar die niet uitdrukkelijk in de bepaling over de externe bevoegdheden zijn opgenomen, toch ook van toepassing zijn voor initiatieven die op grond van de externe bevoegdheid worden genomen? Of brengt het feit dat ze niet nog eens apart vermeld zijn met zich mee dat de beperkingen van de eerste alinea niet in aanmerking moeten worden genomen bij de uitoefening van de externe bevoegdheid? Van dezelfde orde is de vraag of de externe samenwerking alleen gericht dient te zijn op de concrete doelstellingen die in de tweede alinea van de beide artikelen worden opgesomd, of dat die ook op andere doelstellingen betrekking mag hebben. Als men ervan uitgaat dat de externe bevoegdheid autonoom is, en dus los staat van de interne bevoegdheid, dan hoeft dat immers niet per se zo te zijn<sup>1746</sup>. Het lijkt echter aanvaardbaar te stellen dat uit de algemene doelstellingen van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag volgt dat op beide vragen bevestigend moet geantwoord worden: deze artikelen zijn ingevoerd met de bedoeling de bevoegdheid tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten af te lijnen. De Lid-Staten hebben in dit verband de residuaire bevoegdheid, en er heerst ten aanzien van hen dan ook een soort 'vermoeden van bevoegdheid', terwijl de Gemeenschap uitsluitend over de zeer beperkte haar in deze domeinen toegewezen bevoegdheden beschikt<sup>1747</sup>. Worden er verdragen afgesloten die een weerslag kunnen hebben op zaken die binnen de aan de Lid-Staten voorbehouden bevoegdheden vallen, dan dienen de Lid-Staten mee bij de onderhandelingen en de afsluiting van het verdrag te worden betrokken<sup>1748</sup>. Wanneer een materie volledig binnen de bevoegdheid van de Lid-Staten valt, dan mogen dezen elk alleen optreden, waarbij er krachtens het beginsel van de gemeenschapstrouw van wordt uitgegaan dat de Gemeenschap en andere Lid-Staten van een dergelijk initiatief, indien nodig, op de hoogte worden gesteld<sup>1749</sup>.

---

(1745) Zie voor een bespreking van deze beperkingen, *infra*, punt 3.1.4. (p. 380 e.v.).

(1746) R. DOHMS, *o.c.*, 463 houdt vast aan de overtuiging dat de externe bevoegdheid hier geen spiegelbeeld is van de interne bevoegdheid, en dat de beperkingen van de andere leden van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) dus niet gelden.

(1747) J. BLANKE, *o.c.*, 71; G. KONOW, "Bildungspolitik nach 'Maastricht'", *RdJB* 1992, 432; J.M.E. LOMAN, K.J.M. MORTELMANS, H.H.G. POST en S. WATSON, *o.c.*, 198; C.D. CLASSEN, *o.c.*, rn. 16 meent dat een volledige vrijstelling van de in beide artikelen opgelegde beperkingen niet mogelijk is, maar acht de Gemeenschap door deze beperkingen ook niet volledig gebonden, aangezien er in het derde lid niet naar verwezen wordt. Hij pleit ervoor de voorwaarden van de andere leden van het artikel weliswaar als bindend te beschouwen, rekening houdend weliswaar met het feit, dat het hier om externe betrekkingen gaat.

(1748) Opinie 2/91 van het Hof van Justitie van 19 maart 1993, *hoger geciteerd*.

(1749) R. DOHMS, *o.c.*, 463. K. LENAERTS, "Education in European Community law after 'Maastricht'", *C.M.L.Rev.* 1994, 40 voetnoot 94. J. BLANKE, *o.c.*, 71 wil conflicten tussen Gemeenschap en Lid-Staten vermijden door verdragen steeds 'gemengd' af te sluiten.

### 3.1.2. CONCRETE DOELSTELLINGEN

#### 3.1.2.1. Onderwijs

423. Het tweede lid van artikel 149 (ex-artikel 126) bepaalt zeer concreet waarop de activiteiten van de Gemeenschap inzake onderwijs mogen gericht zijn:

- de Europese dimensie in het onderwijs tot ontwikkeling te brengen, met name door onderricht in en verspreiding van de talen der Lid-Staten.

Met de 'Europese dimensie in het onderwijs' wordt bedoeld dat het leerprogramma van de scholen niet etnocentrisch of nationalistisch mag zijn, met uitsluitend of voornamelijk aandacht voor de eigen taal, cultuur, geschiedenis of geografie. Integendeel, de ruimere Europese context dient het referentiekader voor de inhoud van dergelijke vakken te vormen<sup>1750</sup>. Meer kennis over andere Lid-Staten en een betere talenkennis zouden moeten bijdragen tot een betere verstandhouding en meer begrip tussen de Europese burgers onderling. Een belangrijk voordeel van de aanwezigheid van een Europese dimensie in het onderwijs, vormt de vaststelling dat deze in principe iedereen in het onderwijsstelsel bereikt, terwijl zelfs bij een goed uitgebouwde mobiliteit altijd slechts een minderheid van de studenten kans maakt deel te nemen<sup>1751</sup>. De doelstelling betreffende de Europese dimensie sluit aan bij een gemengde resolutie die in 1988 door de Raad en de ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen werd uitgevaardigd met betrekking tot dit onderwerp<sup>1752</sup>. In deze resolutie worden een aantal geconcentreerde maatregelen voorgesteld om de Europese dimensie in het onderwijs te bevorderen. Opmerkelijk is wel dat de Europese dimensie rechtstreeks de inhoud van het onderwijs, met name het leerprogramma betreft, terwijl voor het overige steeds elke directe invloed op de inhoud van het onderwijs wordt afgewezen. In de hoger vermelde resolutie waren echter uitsluitend concrete acties voorzien op het niveau van de Lid-Staten -meer bepaald deze die rechtstreeks betrekking hadden op het curriculum- terwijl de activiteiten op het niveau van de Gemeenschap beperkt bleven tot informatie-uitwisseling, opleiding van leerkrachten, ontwikkeling van didactisch materiaal en dergelijke. Aangenomen mag worden dat de Lid-Staten uitgaan van een gelijkaardige taakverdeling tussen Gemeenschap en Lid-Staten wanneer er initiatieven ter verwezenlijking van deze doelstelling worden genomen.

---

(1750) Algemeen verslag van het Onderwijscomité waarover inhoudelijk door de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, tijdens hun zitting van 27 juni 1980 overeenstemming is bereikt, *Verklaringen inzake het Europees onderwijsbeleid*, Raad van de Europese Gemeenschappen, Secretariaat-generaal, 1987, 56, D.

(1751) C.D. CLASSEN, o.c., m. 9.

(1752) Resolutie van de Raad en de ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen over de Europese Dimensie in het onderwijs van 24 mei 1988, *PB. C.* 7 juni 1988, 177/5. Ook het Europees Parlement had over dit onderwerp reeds een resolutie aangenomen op 20 november 1987, *PB. C.* 21 december 1987, 345/212.

424. De Europese dimensie moet volgens het Verdrag bevorderd worden, onder meer door onderricht in en verspreiding van de talen van de Lid-Staten. Het feit dat men het noodzakelijk heeft gevonden het onderricht van talen aan te halen als een expliciet voorbeeld van een mogelijke wijze van het inbrengen van een Europese dimensie in het onderwijs, wijst op het bijzonder belang dat men aan deze materie hecht. De Gemeenschap heeft als bedoeling dat elk van haar burgers ten minste één, en bij voorkeur twee andere gemeenschapstalen zou kunnen leren<sup>1753</sup>. Verwijzingen naar het belang van het talenonderwijs verschenen reeds van bij het begin van de Europese onderwijssamenwerking in tal van resoluties en verklaringen<sup>1754</sup>. Reeds voor het Verdrag van Maastricht was een volledig mobiliteitsprogramma aan het talenonderwijs gewijd<sup>1755</sup>. Talenonderwijs wordt echter niet enkel van belang geacht voor de Europese dimensie in het onderwijs, maar ook functioneel, als voorwaarde voor het mogelijk worden van een verhoogde mobiliteit van studenten en docenten<sup>1756</sup>.

425.

“- de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen, mede door de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken aan te moedigen”

Zoals het bevorderen van de mobiliteit van personen in het algemeen steeds een doelstelling van het gemeenschapsbeleid is geweest, zo heeft het bevorderen van de mobiliteit van studenten en docenten steeds centraal gestaan in het Europese onderwijsbeleid. Deze doelstelling was eveneens reeds van bij de aanvang van de Europese onderwijssamenwerking in allerlei beleidsverklaringen terug te vinden<sup>1757</sup>, en in 1983 wijdde men er zelfs de conclusies van de Raad en de Ministers van onderwijs, in het kader van de Raad bijeen aan<sup>1758</sup>. Door een verhoogde mobiliteit in de onderwijssector zou men gediplomeerden krijgen die over rechtstreekse ervaring beschikken over het leven en studeren in een andere Lid-Staat, wat van doorslaggevend belang werd geacht voor de verdere ontwikkeling van de Europese Gemeen-

---

(1753) Zie ook de Mededeling van de Commissie aan de Raad van 20 juni 1978 betreffende het talenonderricht in de Gemeenschap, *Bull. EG* 1978/6, 1.4.1. en 1.4.3.

(1754) Resolutie van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 6 juni 1974, betreffende de samenwerking op onderwijsgebied, *PB. C.* 1974, 98, II, zesde streepje; Resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 9 februari 1976, houdende een actieprogramma inzake onderwijs, *PB. C.* 1976, 38/17-19.

(1755) Besluit van de Raad van 16 december 1988 tot vaststelling van een actieprogramma ter bevordering van de kennis van vreemde talen in de Europese Gemeenschap (Lingua) (89/489/EEG), *PB. L.* 16 augustus 1989, 239/24.

(1756) Resolutie van 6 juni 1974, *hoger geciteerd* II, zesde streepje.

(1757) Resolutie van 6 juni 1974 betreffende de samenwerking op onderwijsgebied, *hoger geciteerd*, waarin het bevorderen van het vrije verkeer en de mobiliteit van docenten, studenten en wetenschapsbeoefenaars als 'prioritair werkterrein' wordt aangemerkt; Actieprogramma op onderwijsgebied van 9 februari 1976, *hoger geciteerd*, 14.

(1758) Conclusies van de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 2 juni 1983 betreffende de bevordering van de mobiliteit in het hoger onderwijs, *Verklaringen inzake het Europees Onderwijsbeleid*, *hoger geciteerd*, 95.

schap<sup>1759</sup>. Principiële belemmeringen voor een hogere mobiliteit van studenten en docenten waren reeds voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht grotendeels uit de weg geruimd door de extensieve rechtspraak van het Hof van Justitie in de beroepsopleidingszaken<sup>1760</sup>. Hoewel mobiliteit in het onderwijs theoretisch dan ook geen probleem meer vormt, bleven er echter zeer grote praktische hindernissen, die gemeenschapsinitiatieven ook voor de toekomst nodig maakten. Behalve deze positieve invulling van de op basis van negatieve integratie vastgestelde mobiliteitsrechten van de zogenaamde *free movers*, blijft ook een belangrijke taak voor de Gemeenschap weggelegd in de georganiseerde mobiliteit. De grote mobiliteitsprogramma's<sup>1761</sup> ressorteren eveneens onder deze doelstelling. Ondanks het succes waarop deze programma's konden bogen, was er ook kritiek, onder meer omwille van te veel bureaucratie, te weinig transparantie, te veel overlapping tussen de programma's en dergelijke<sup>1762</sup>. Voor de toekomst voorzag men dan ook de nood om te programma's te rationaliseren en te coördineren<sup>1763</sup>.

426. Zoals bij de vorige wordt ook bij deze doelstelling één meer specifieke subdoelstelling uitdrukkelijk vermeld: de mobiliteit moet bevorderd worden, 'mede door de academische erkenning van diploma's en studietijdvakken aan te moedigen'. Academische mobiliteit kan enkel behoorlijk van de grond komen, wanneer men de student kan garanderen dat de reeds geleverde prestaties voor de verdere studie in aanmerking zullen worden genomen. Deze uitdrukkelijke bevoegdheid inzake academische erkenning is nieuw in het Verdrag. De regeling van de professionele erkenning behoorde reeds van bij de oprichting van de Gemeenschap tot haar bevoegdheid<sup>1764</sup>, maar hoewel het niet steeds duidelijk was hoever de gemeenschapsbevoegdheid in onderwijszaken ging, bestond er wel een consensus over het feit dat de academische erkenning er niet toe behoorde. Omwille van het grote belang van deze materie voor het daadwerkelijk verwezenlijken van de mobiliteit van studenten, werden nochtans reeds initiatieven genomen. Uit 1984 dateert de resolutie betreffende academische erkenning van diploma's en studieperioden, en ook actie 3 van het Erasmusprogramma behelsde 'maatregelen ter verbetering van de mobiliteit door middel van academische erkenning van diploma's en studieperioden'. Voornaamste instrument was hier een voor de gehele Gemeenschap geldend puntenoverdrachtsysteem (ECTS), dat echter, bij gebrek aan bevoegdheid ter zake, enkel als experiment werd gelanceerd. Ook het in 1984 opgerichte netwerk van nationale informatiecentra voor academische erkenning (NARIC) poogt, door uitwisseling van informatie in ver-

---

(1759) Erasmusbesluit, *hoger geciteerd*, elfde overwegende.

(1760) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 4 (p. 161 e.v.) en *infra*, Hoofdstuk 8 (p. 355 e.v.).

(1761) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 5 (p. 219 e.v.).

(1762) L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, *o.c.*, 16.

(1763) Cfr. *infra*, Hoofdstuk 10, punt 1 (p. 493 e.v.).

(1764) Dit werd bepaald in artikel 47 (ex-artikel 57) van het Verdrag. Zie hierover *supra*, Hoofdstuk 6 (p. 247 e.v.).

band met academische erkenning, deze erkenning te bevorderen. Vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen heeft de Gemeenschap dus ook een uitdrukkelijke, zij het beperkte, bevoegdheid inzake academische erkenning.

427.

“- de samenwerking tussen onderwijsinstellingen te bevorderen”

Waarom de samenwerking tussen onderwijsinstellingen bevorderen een doelstelling van het Gemeenschapsbeleid dient te vormen, is duidelijk: men verwacht dat er van een toenemende samenwerking tussen onderwijsinstellingen een spontane harmoniserende invloed zal uitgaan, een vorm van convergentie. Meer convergentie zou de mobiliteit vergemakkelijken, en ook het vertrouwen tussen de onderwijsinstellingen en de daaruit voortvloeiende bereidheid tot erkenning van diploma's en studieperioden zou toenemen. Het hoeft dan niet te verwonderen dat samenwerking tussen instellingen van hoger onderwijs altijd hoog op de Europese onderwijsagenda heeft gestaan. Zo nam de samenwerking op het gebied van het hoger onderwijs reeds een prominente plaats in, in het actieprogramma van 1976<sup>1765</sup>. Ook in de mobiliteitsprogramma's was de bevordering van samenwerking tussen de instellingen van hoger onderwijs een belangrijk element. Erasmus voorzag in zijn actie I de oprichting van een *Europees Universitair Netwerk*, bestaande uit instellingen die onderling uitwisselingsakkoorden voor studenten en docenten afsloten<sup>1766</sup>. Gelijkaardige netwerken of interuniversitaire samenwerkingsprogramma's vond men ook in het Comettprogramma<sup>1767</sup>, het Linguaprogramma<sup>1768</sup> en Tempus<sup>1769</sup>. Nieuw is het feit dat de samenwerking niet meer uitsluitend op het hoger onderwijs dient te zijn gericht, maar ook mogelijk is binnen de andere onderwijsniveaus. Deze optie sluit aan bij de conclusies die door de Raad en de ministers van onderwijs, in het kader van de Raad bijeen van 25 november 1991<sup>1770</sup> -in volle aanloop naar het Verdrag van Maastricht- waarin de lancering van een modelprogramma voor multilaterale schoolpartnerschappen in de Europese Gemeenschap werd goedgekeurd.

---

(1765) Resolutie van 9 februari 1976 betreffende de samenwerking op onderwijsgebied, *hoger geciteerd*, nrs. 13-16.

(1766) Besluit van de Raad van 15 juni 1987 tot vaststelling van het communautaire actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus), *PB. L.* 25 juni 1987, 166/20.

(1767) Besluit van de Raad van 24 juli 1986 tot aanneming van het programma betreffende samenwerking tussen universiteit en onderneming inzake opleiding op het gebied van de technologie (Comett) (86/365/EEG), *PB. L.* 222, 17.

(1768) Besluit van de Raad van 16 december 1988 tot vaststelling van een actieprogramma ter bevordering van de kennis van vreemde talen in de Europese Gemeenschap (Lingua) (89/489/EEG), *PB. L.* 16 augustus 1989, 239/24.

(1769) Besluit van de Raad van 7 mei 1990 tot instelling van een Transeuropees Mobiliteitsprogramma voor universiteitsstudies (Tempus), *PB. L.* 23 mei 1990, 131/21.

(1770) Conclusies van de Raad en de Ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 25 november 1991 betreffende een modelprogramma voor multilaterale partnerships tussen scholen in de Europese Gemeenschap, *PB. C.* 1991, 321/4.

428.

“- uitwisseling te bevorderen van informatie en ervaring omtrent de gemeenschappelijke vraagstukken waarmee de onderwijsstelsels in de Lid-Staten worden geconfronteerd”

Opnieuw werd de basis voor deze doelstelling reeds gelegd in het actieprogramma van 1976, waarin uitwisseling van informatie en documentatie betreffende het onderwijs in het vooruitzicht werd gesteld. In uitvoering van dit programma werd in 1980 het EURYDICE-netwerk opgericht, waarin door nationale agentschappen informatie en documentatie over nationaal onderwijsbeleid wordt uitgewisseld<sup>1771</sup>. In conclusies van 25 november 1991<sup>1772</sup> werd een gecomputeriseerd informatiesysteem over het onderwijs in de Gemeenschap in het vooruitzicht gesteld. In december 1993 werd dit project toevertrouwd aan een Italiaans consortium van openbare en private instellingen. Het kreeg dan naam ‘Ortelius’, naar een zestiende-eeuwse Vlaamse cartograaf die als eerste informatie samenbracht in de vorm van een atlas<sup>1773</sup>.

429.

“- de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma's voor jongeren- en jongerenwerkers bevorderen”

Deze activiteit is nieuw, in die zin dat de Gemeenschap tevoren enkel bevoegd was voor werkende jongeren, terwijl deze doelstelling de Gemeenschap bevoegd maakt voor jongerenprogramma's als zodanig. Zo was YES, het *Jeugd voor Europa*-programma<sup>1774</sup>, bij gebrek aan rechtsgrondslag gebaseerd op artikel 235 EEG-Verdrag, terwijl dat door de nieuwe bepaling eenvoudigweg op artikel 149 (ex-artikel 126) kan worden gegrondvest. Op grond van dit artikel kunnen bovendien niet enkel acties worden ondernomen ten aanzien van jongeren, maar ook ten behoeve van diegenen die met jongeren werken.

430.

“- de ontwikkeling van het onderwijs op afstand te stimuleren”

Afstandonderwijs kan men omschrijven als *“elke vorm van studie [...] waarbij de student niet rechtstreeks en voortdurend onder controle staat van studiebegeleiders, maar niettemin pro-*

---

(1771) *Bull. EG* 1980/9, 2.1.92; “Algemeen verslag van het Onderwijscomité waarover inhoudelijk door de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, tijdens hun zitting op 27 juni 1980 overeenstemming is bereikt, *Verklaringen betreffende het Europees onderwijsbeleid*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1987, 58-59.

(1772) Conclusies van de Raad en van de Ministers, in het kader van de Raad bijeen, van 25 november 1991 met betrekking tot de samenwerking voor de verdere versterking van de mobiliteit in het hoger onderwijs, *PB. C.* 1991, 321/3.

(1773) Zie [[www.ortelius.unifi.it/ortelius/index2.html](http://www.ortelius.unifi.it/ortelius/index2.html)].

(1774) Besluit van de Raad van 16 juni 1988 tot vaststelling van een actieprogramma ter bevordering van de uitwisseling van jongeren in de Gemeenschap - “Jeugd voor Europa-programma” (88/348/EEG), *PB. L.* 158/42. En (tweede fase) Besluit 91/395/EEG).

*fiteert van de organisatie, de raadgevingen en het onderwijs van een onderwijsorganisatie*<sup>1775</sup>. De ontwikkeling van het afstandsonderwijs is eveneens een eerder 'nieuw' actieterein, al hadden verschillende gemeenschapsinstellingen reeds in het verleden het belang van dit afstandsonderwijs benadrukt<sup>1776</sup>. In elk geval wordt van afstandsonderwijs veel verwacht voor een Gemeenschap waarin 'levenslang leren' het motto wordt. Grensoverschrijdend afstandsonderwijs wordt ook geacht bepaalde karakteristieken te bezitten die in de Europese context erg gewaardeerd worden: flexibiliteit -niet gebonden aan vaste tijdstippen of ruimten- en Europese dimensie, gemakkelijkere erkenning van kwalificaties als gevolg. Van afstandsonderwijs werd bovendien veel verwacht in verband met de hoge vlucht die de telematica en informatietechnologie begonnen te nemen<sup>1777</sup>.

### 3.1.2.2. Beroepsopleiding

431.

"- de aanpassing aan veranderingen in het bedrijfsleven te vergemakkelijken, met name door beroepsopleiding en omscholing"

Deze doelstelling herneemt ongeveer de eveneens nieuwe zinsnede in artikel 146 (ex-artikel 123) EG-Verdrag, volgens dewelke de aanpassing aan de veranderingen in het bedrijfsleven en in productiestelsels te vergemakkelijken, als één van de doelstellingen van het Europees Sociaal Fonds wordt vooropgesteld. De doelstellingen van het beroepsopleidingsbeleid sluiten aan bij de doelstellingen die reeds in het Beroepsopleidingsbesluit van 1963 werd een vooropgesteld<sup>1778</sup>. Het gaat hier voornamelijk om doelstellingen die 'te paard' zitten tussen het sociaal beleid en het onderwijs- en beroepsopleidingsbeleid.

432.

"- door verbetering van de initiële beroepsopleiding en de bij- en nascholing, de opnemng en de wederopnemng op de arbeidsmarkt te bevorderen"

In een Gemeenschap die gedurende jaren gekenmerkt werd door een hoge jeugdwerkloosheid, werd de vlotte overgang van de schoolbanken naar het beroepsleven als een cruciaal moment beschouwd, dat veel aandacht kreeg van de beleidsmakers. Maar liefst vijf keer wijdden de

---

(1775) L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, *o.c.*, 18.

(1776) Zie de resolutie over de open universiteiten van het Europees Parlement van 10 juli 1987, (doc. A2-0069/87) en het Memorandum over het open afstandsonderwijs in de Europese Gemeenschap (COM(91) 0388 def.).

(1777) L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, *o.c.*, 18-19.

(1778) Beroepsopleidingsbesluit, *hoger geciteerd*, zie ook *supra*, Hoofdstuk 2 (p. 93 e.v.).

Raad en de Ministers van Onderwijs in het kader van de Raad bijeen, zich aan deze problematiek<sup>1779</sup>. Over dit onderwerp werden gezamenlijke conclusies uitgevaardigd door de Raad Arbeid en Sociale Zaken samen met de 'gemengde onderwijsraad', een illustratie van het feit dat ook deze materie op het snijvlak tussen sociaal en onderwijsbeleid zit. Naast grote jeugdwerkloosheid kent Europa echter ook een groot aantal werklozen, wiens kennis en vaardigheden niet meer aangepast zijn aan wat actueel op de arbeidsmarkt wordt gevraagd. In die context is ook de permanente vorming en om- en bijscholing een belangrijk actieterrein voor de Gemeenschap. Voor deze doelgroep bestonden reeds acties in de programma's Force<sup>1780</sup> en Eurotecnet<sup>1781</sup>.

433.

"- de toegang tot de beroepsopleidingen te vergemakkelijken en de mobiliteit van opleiders en leerlingen, met name jongeren, te bevorderen"

Voor het Verdrag van Maastricht bestond er natuurlijk reeds de omvangrijke jurisprudentie van het Hof met betrekking tot de toegang tot de beroepsopleiding<sup>1782</sup>. Men zou geneigd kunnen zijn deze passage van het Verdrag als een codificatie van deze jurisprudentie te beschouwen, maar zoals we verder zullen zien is de situatie meer complex dan dat<sup>1783</sup>. Wel bestond er ook enige, zij het bescheiden, positieve actie vanwege de Gemeenschap inzake de mobiliteit van opleiders en financiële steun voor leerlingen die een opleiding volgen, binnen de programma's Petra en Force. Verder bestond er ook een programma 'Uitwisseling van jeugdige werknemers' voor werknemers of werkzoekenden tussen 18 en 28 jaar<sup>1784</sup>. Door de afscheiding van het onderwijs in het algemeen van de beroepsopleiding als zodanig, openen er zich perspectieven voor een opwaardering van dit soort programma's.

---

(1779) Resolutie van de Raad en van de Ministers van onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 13 december 1976 betreffende de maatregelen die moeten getroffen ter verbetering van de voorbereiding van jongeren op het arbeidsproces en ter vergemakkelijking van de overgang van school naar beroepsleven, *PB. C.* 1976, 308; resoluties met dezelfde titel, van 15 januari 1980, *PB. C.* 1980, 23; en van 12 juli 1981, *PB. C.* 1982, 193/1; conclusies van de gecombineerde zitting van de Raad (Arbeid en Sociale Zaken)/ Raad en ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 3 juni 1983 van de overgang van jongeren van school naar volwassen beroepsleven, *Verklaringen betreffende het onderwijsbeleid*, 99; Resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, houdende de verlenging met één jaar van bepaalde maatregelen die zijn getroffen ter verbetering van de voorbereiding van jongeren op het arbeidsproces en ter vergemakkelijking van de overgang van school naar beroepsleven, *PB. C.* 1985, 828/2.

(1780) Besluit van de Raad van 29 mei 1990 tot vaststelling van het FORCE-programma (90/267/EEG), *PB. L.* 165/3.

(1781) *Bull. EG* 1985/4, 2.1.57.

(1782) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 4 (p. 161 e.v.).

(1783) Over de verhouding tussen het toepassingsgebied van het 'oude' artikel 128 en de 'nieuwe' artikelen 126 en 127 van het Verdrag: zie *infra* punt 3.2. (p. 397 e.v.).

(1784) Besluit van de Raad van 13 december 1984 (84/636/EEG), *PB. C.* 1985, 25/1.



434.

“- de samenwerking inzake opleiding tussen onderwijs- of opleidingsinstellingen en ondernemingen bevorderen”

Reeds in het beroepsopleidingsbesluit van 1963 werd er aangedrongen op het tot stand brengen van nauwere betrekkingen tussen de verschillende vormen van beroepsopleiding<sup>1785</sup>. Het voornaamste voorbeeld van de gemeenschapsactiviteit op dit vlak vinden we in het Comett-programma<sup>1786</sup>, dat onder meer specifiek gericht is op het tot stand brengen van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden tussen universiteiten en ondernemingen.

435.

“- de uitwisseling te bevorderen van informatie en ervaring omtrent de gemeenschappelijke vraagstukken waarmee de opleidingsstelsels van de Lid-Staten worden geconfronteerd”

Ook deze laatste verdragsdoelstelling behelst in feite een codificatie van wat er op het terrein reeds gebeurde. In 1975 was bij verordening een Europees Centrum voor de Ontwikkeling van de Beroepsopleiding opgericht<sup>1787</sup>. Deze instelling, die tot doel had de Commissie bij te staan, houdt zich in de praktijk ook wel bezig met de verspreiding van informatie over de beroepsopleidingstelsels van de Lid-Staten.

### 3.1.2.3. Conclusie: codificatie

436. De concrete doelstellingen waarop de activiteiten van de Gemeenschap inzake onderwijs en beroepsopleiding moeten gericht zijn, zijn allesbehalve revolutionair of vernieuwend. Zij sluiten integendeel vrijwel naadloos aan bij de doelstellingen die reeds van bij het begin van de Europese onderwijssamenwerking in allerlei resoluties en andere bepalingen van *soft law* werden vastgelegd<sup>1788</sup>. De acties die op grond van deze doelstellingen kunnen worden ondernomen, lijken de concrete initiatieven die reeds bestonden voor het Verdrag van Maastricht, niet te overstijgen. Hoogstens is het zo dat een aantal initiatieven die in het verleden op

---

(1785) Beroepsopleidingsbesluit, *hoger geciteerd*, tweede beginsel.

(1786) Besluit EEG /86/356 van 24 juli 1986, *hoger geciteerd*.

(1787) Verordening 337/75/EEG van de Raad van 10 februari 1975 houdende de oprichting van een Europees Centrum voor de ontwikkeling van de Beroepsopleiding, *PB. L.* 1975, 39/1, gewijzigd door Verordening 1946/93 van de Raad van 30 juni 1993, *PB. L.* 1993, 181/11; door Verordening 1131/94 van de Raad van 16 mei 1994, *PB. L.* 1994, 127/1; door Verordening 251/95 van de Raad van 6 februari 1995, *PB. L.* 1995, 30/1; door Verordening 354/95 van de Raad van 20 februari 1995, *PB. L.* 1995, 41/1.

(1788) C.D. CLASSEN, *o.c.*, Rn. 8; A. DITTMANN en C. FEHRENBACHER, *o.c.*, 478. DE GROOF echter is van oordeel dat de doelstellingen veel verder gaan dan de op dat moment bestaande programma's: J. DE GROOF, "The Scope of and Distinction between Articles 126 and 150 (ex-artikel 127) of the Treaty on European Union and the Implementation of the Subsidiarity Principle" in J. DE GROOF (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994, 96.

het opvangartikel 235 (thans artikel 308) van het Verdrag dienden te worden gebaseerd, of die enkel bij wijze van experiment konden worden georganiseerd, volwaardig onderdeel van het Europees onderwijsbeleid worden.

437. Hoewel de in beide artikelen opgesomde doelstellingen de objectieven van de reeds bestaande programma's zeer goed dekken, en ze soms nog zeer duidelijke economische aspecten vertonen, is het toch wel belangrijk dat elke rechtstreekse verwijzing naar de interne markt in de doelstellingencataloog ontbreekt. De artikelen staan natuurlijk wel nog gerangschikt in het hoofdstuk sociaal beleid, maar de functionaliteit van onderwijs en beroepsopleiding ten opzichte van het economisch en sociaal beleid zoals dat duidelijk tot uiting kwam in artikel 128 EEG-Verdrag is hier van het voorplan verdwenen<sup>1789</sup>. Zo wordt ook nergens als doelstelling voor onderwijs of beroepsopleiding het 'bijdragen aan de concurrentiepositie van de Gemeenschap' vermeld, hoewel deze doelstelling nochtans zeer regelmatig in beleidsdocumenten van de Gemeenschap opduikt, en zelfs in de preambules van de mobiliteitsprogramma's verschijnt<sup>1790</sup>. Dit is nog maar eens een bewijs van het feit dat de Gemeenschap nu toch een autonoom onderwijsbeleid, met eigen, niet-economische accenten kan leggen. Anderzijds kan het toch niet geheel worden uitgesloten dat een extensieve invulling van het begrip 'onderwijs van hoog gehalte' een aantal doelstellingen binnen het bereik van de Gemeenschap brengt, die de limitatief omschreven cataloog van het tweede lid van artikel 149 (ex-artikel 126) overstijgen.

### 3.1.3. PROCEDURE

438. In het laatste lid van beide artikelen wordt verwezen naar de besluitvormingsprocedure die moet worden gevolgd wanneer initiatieven inzake onderwijs of beroepsopleiding overwogen worden: voor onderwijs werd de medebeslissingsprocedure van artikel 251 (ex-artikel 189B) EG-Verdrag voorgeschreven, en initiatieven op het vlak van de beroepsopleiding -oorspronkelijk nog onderworpen aan de door de Europese Akte ingevoerde samenwerkingsprocedure- zijn sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam eveneens onderworpen aan deze medebeslissingsprocedure<sup>1791</sup>. De belangrijkste nieuwigheid van deze procedure bestaat uit het Bemiddelingscomité<sup>1792</sup>, dat samenkomt wanneer de Raad en het Europees Parlement het over een bepaald voorstel niet eens kunnen worden, en waarin men probeert een compromis uit te werken. Essentieel in deze procedure is verder dat het Europees Parlement een besluit, waar een volstrekte meerderheid van zijn leden tegen is, kan tegenhou-

---

(1789) W. DEVROE en J. WOUTERS, *o.c.*, 508.

(1790) J. SHAW, *o.c.*, 573.

(1791) Zie voor een uitvoerige beschrijving van het verloop van deze procedure W. DEVROE en J. WOUTERS, *o.c.*, 278-284. Door het Verdrag van Amsterdam werd deze procedure 'gestroomlijnd' zie K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1999, 550, vn. 95.

(1792) Artikel 251 (ex-artikel 189 B) EG-Verdrag.

den. De bevoegdheid van het Europees Parlement blijft in deze procedure echter uitsluitend negatief: het Parlement beschikt niet over de mogelijkheid om zelf voorstellen te doen, zoals het gewenst had<sup>1793</sup>. Wel kan het Europees Parlement krachtens artikel 192 (ex-artikel 138 B) met meerderheid van stemmen de Commissie verzoeken passende voorstellen te doen inzake aangelegenheden die naar het oordeel van het Parlement communautaire besluiten voor de tenuitvoerlegging van dit Verdrag vergen<sup>1794</sup>. Beslissingen worden aangenomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad. Ten aanzien van de vroegere mogelijkheid om op grond van artikel 128 EEG-Verdrag met enkelvoudige meerderheid te beslissen, lijkt dit op het eerste gezicht een achteruitgang<sup>1795</sup>. Dit is echter relatief: wanneer een programma werd aangenomen met aanzienlijke budgettaire consequenties, dan was daarvoor toch steeds een beslissing met gekwalificeerde meerderheid nodig<sup>1796</sup>. Het is in elk geval zo dat de gekwalificeerde meerderheid symbool staat voor een vordering in de stand van de integratie<sup>1797</sup>.

439. Beide artikelen voorzien ook nog in inspraak van andere organen dan het Europees Parlement. Zo dient voor zowel onderwijs als beroepsopleiding steeds advies gevraagd te worden aan het Economisch en Sociaal Comité<sup>1798</sup>. Het advies van het Comité van de Regio's, oorspronkelijk enkel voor onderwijsmateries gereserveerd, is sinds het Verdrag van Amsterdam ook in aangelegenheden van beroepsopleiding vereist<sup>1799</sup>. Dit nieuwe orgaan, bestaande uit vertegenwoordigers van regionale en lokale autoriteiten werd door het Verdrag van Maastricht ingevoerd om tegemoet te komen aan de verzuchtingen van, onder meer, de Duitse *Länder*, maar ook van de Belgische gemeenschappen en gewesten, die meer inspraak wilden in die communautaire domeinen waarvoor zij intern ook de verantwoordelijkheid droegen. Omdat het advies van het Comité van de Regio's niet bindend is, en vooral ook door de heterogeniteit van zijn samenstelling<sup>1800</sup>, vormt het Comité van de Regio's nog niet echt een garantie voor het respect voor de bevoegdheid van de deelstaten. Het feit dat krachtens

---

(1793) Het Europees Parlement wenste een artikel 188 bis over het recht op initiatief: punt 1 van resolutie A3-27/90 van 22 november 1990 over de Intergouvernementele Conferentie in het kader van de strategie van het Europees Parlement voor de Europese Unie, *PB. C.* 1990, 324, 219. Over het negatief karakter van de participatie van het Parlement aan de besluitvorming zie W. DEVROE en J. WOUTERS, *o.c.*, 287-288 en de nuances aangebracht door K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 551, vn. 97.

(1794) Artikel 192 (ex-artikel 138B) EG-Verdrag.

(1795) A. DITTMANN en J. FEHRENBACHER, *o.c.*, 481 beschouwen de invoering van de besluitvorming volgens de gekwalificeerde meerderheid inderdaad als een voorbeeld van de 'Lid-Staatvriendelijke' oriëntering van het nieuwe verdragsartikel.

(1796) L. BEKEMANS, en A. BADOLIMOS, *o.c.*, 32.

(1797) Zie Advies van de Commissie van 21 oktober 1990 betreffende het ontwerp ter verandering van het verdrag tot oprichting van een Europese Economische Gemeenschap in samenhang met de Politieke Unie, (COM (90) 600 def). Zie ook J. BLANKE, *o.c.*, 73.

(1798) Artikelen 193 tot 198 EG-Verdrag (thans artikelen 257 tot 262 - artikelen 261 en 262 werden gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam).

(1799) Artikelen 198A tot D EG-Verdrag (thans na wijziging, artikelen 263 tot 265 EG-verdrag).

(1800) In het comité zijn zowel steden, gedecentraliseerde overheden als regio's met constitutionele bevoegdheden vertegenwoordigd.

artikel 203 (ex-artikel 146) ook ministers of 'vertegenwoordigers op ministerieel niveau' uit deelstaten, deel kunnen uitmaken van de Raad op voorwaarde dat zij gemachtigd zijn door de regering van de Lid-Staat die ze vertegenwoordigen, geeft de deelstaten daarentegen een rechtstreekse stem in het besluitvormingsproces en is daarom wellicht belangrijker als garantie voor de bevoegdheid van de deelstaten<sup>1801</sup>.

440. Door de nieuwe besluitvormingsprocedures is het democratisch deficit in de besluitvorming betreffende onderwijs en beroepsopleiding in de Gemeenschap sterk gereduceerd. Nadeel van deze meer democratische procedure is echter het omslachtig karakter ervan: er was reeds voor de inwerkingtreding van het Verdrag uitgerekend dat er makkelijk 18 tot 25 maanden zouden kunnen verstrijken tussen het ogenblik dat een voorstel van besluit op tafel wordt gelegd, en het ogenblik van de uiteindelijke goedkeuring ervan. Bovendien bestaat steeds de mogelijkheid dat een voorstel van besluit op het laatste ogenblik toch nog verworpen wordt<sup>1802</sup>. De geschiedenis heeft geleerd dat de vrees voor vertragingen inderdaad niet ongegrond was<sup>1803</sup>. Voor aanbevelingen is de procedure echter merkkelijk eenvoudiger: ze worden uitgevaardigd op voorstel van de Commissie en aangenomen met gekwalificeerde meerderheid, zonder dat het Europees Parlement of één van de andere adviserende instanties daarbij betrokken hoeven te worden<sup>1804</sup>.

### 3.1.4. BEPERKINGEN AAN DE BEVOEGDHEID

#### 3.1.4.1. Omschrijving van de opdracht

441. Dat de *ratio legis* van de invoering van de nieuwe verdragsartikelen niet op de eerste plaats een bevoegdheidsuitbreiding, maar veeleer een bevoegdheidsinperking inhield, blijkt duidelijk uit de redactie van de artikelen, die talrijke bevoegdheidsbeperkingen bevatten. Een eerste begrenzing ligt in de omschrijving zelf van de opdracht van de Gemeenschap inzake onderwijs. In tegenstelling tot de formulering inzake beroepsopleiding, waar de Gemeenschap zonder meer de bevoegdheid krijgt toegewezen een beleid inzake beroepsopleiding ten uitvoer te leggen, is de bepaling inzake onderwijs veel restrictiever geformuleerd: "*De Gemeenschap draagt bij tot de ontwikkeling van een onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen*

---

(1801) Zie K. LENAERTS; E. BREMS en J. DELVA e.a., "Dossier. De Belgische federale structuren en regelgeving in de Europese Unie", *T.B.P.* 1995, 604-665.

(1802) L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, *o.c.*, 33.

(1803) Zie met name de uiterst moeizame totstandkoming van het Socrates-besluit, cfr. *infra* Hoofdstuk 9, punt 2 (p. 438 e.v.).

(1804) L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, *o.c.*, 36-37 bekritisieren deze lacune, omdat het Parlement bij elke besluitvorming inzake onderwijs betrokken zou dienen te zijn.

de Lid-Staten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen”<sup>1805</sup>.

442. De zinsnede ‘samenwerking tussen de Lid-Staten bevorderen’ is niet nieuw in het Verdrag; ze figureerde in de context van de beroepsopleiding reeds in artikel 118 EEG-Verdrag, waar aan de Commissie de opdracht werd gegeven de samenwerking te bevorderen tussen de Lid-Staten betreffende de beroepsopleiding en de voortgezette vorming. In de zaak Migratiebeleid<sup>1806</sup> had het Hof reeds beslist dat de bevoegdheden van de Commissie ter zake zich beperkten tot de organisatie van een mededelings- en overlegprocedure, zonder dat tevoren de uitkomst van de samenwerking kon worden vastgelegd. In de rechtsleer werd deze uitspraak door sommigen aldus geïnterpreteerd dat op grond van artikel 118 EEG-Verdrag alleen procedurele besluiten van de Commissie toegelaten waren, materiële besluiten van de Gemeenschap zouden een andere rechtsgrondslag behoeven<sup>1807</sup>. Anderen transponeerden deze regel dan weer naar artikel 149 (ex-artikel 126) EG-Verdrag. Volgens hen betekende dit dat de Gemeenschap krachtens de nieuwe verdragsbepaling zelf geen initiatief mag nemen om samenwerking met betrekking tot een bepaald thema te initiëren, maar enkel zou kunnen optreden wanneer er reeds een basis van samenwerking bestond bij de Lid-Staten<sup>1808</sup>. Verscheidene auteurs zijn het daar echter niet mee eens, en gaan ervan uit dat de Gemeenschap wel zelf het initiatief tot samenwerking mag nemen, en daarvoor niet moet wachten op een vraag van de Lid-Staten<sup>1809</sup>. De redenering van het arrest Migratiebeleid is niet noodzakelijk onverkort toepasbaar op artikel 149 (ex-artikel 126) EG-Verdrag. In artikel 118 EEG-Verdrag ging het over een welbepaalde bevoegdheid die aan de Commissie werd toegewezen<sup>1810</sup>. In artikel 149 (ex-artikel 126) gaat het om een fundamentele bevoegdheidstoewijzing aan de Gemeenschap, die een werkzame invulling moet krijgen. De Gemeenschap kan dus een samenwerking aanmoedigen zonder te hoeven wachten op een initiatief van de Lid-Staten daaromtrent. Meer nog, de Gemeenschap is zelfs verplicht deze samenwerking te organiseren<sup>1811</sup>, binnen de beperkingen die voor het overige nog op de activiteiten van de Gemeenschap in onderwijs van toepassing zijn, zoals ten aanzien van de subsidiariteit of de te gebruiken instrumenten. Het moet

---

(1805) Eigen cursivering.

(1806) H.v.J. 9 juli 1987, *Duitsland, Frankrijk, Nederland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk t. Commissie*, gevoegde zaken 281, 283-285, 287/85, *Jur.* 1987, 3251; zie voor commentaar op dit arrest: T. HARTLEY, “The Commission as a legislator under the EEC Treaty”, *E.L. Rev.* 1988, 122-125; G. DESOLRE, “Compétence de la Communauté en général et de la Commission en particulier en matière de police migratoire vis-à-vis des Etats-tiers”, *Cah. dr. eur.* 1990, 453-464.

(1807) P.J.G. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 1993, 620.

(1808) C.D. CLASSEN, *o.c.*, Rn. 4.

(1809) J. BLANKE, *o.c.*, 68 en R. DOHMS, *o.c.*, 458.

(1810) In H.v.J., *Frankrijk, Italië, Verenigd Koninkrijk t. Commissie*, zaken 88-90/80, *Jur.* 1982, 2545 werd reeds principieel bevestigd dat de Commissie ook wetgever kan zijn.

(1811) C.D. CLASSEN, *o.c.*, Rn. 5.

wel gaan om grensoverschrijdende samenwerking: de tekst spreekt duidelijk van samenwerking “*tussen de Lid-Staten*”. Interne samenwerking bevorderen, zelfs al is ze gericht op één van de doelstellingen van het communautair beleid, zoals het bevorderen van de Europese dimensie, valt buiten de opdracht van de Gemeenschap. Naast het bevorderen van de samenwerking mag de Gemeenschap ook het beleid van de Lid-Staten aanvullen en ondersteunen. Hier vereist de tekst geen grensoverschrijdend element, maar anderzijds mag dit ondersteunen en aanvullen enkel gebeuren wanneer dit ‘nodig’ is, dat wil zeggen, wanneer het nagestreefde doel niet zonder optreden van de Gemeenschap kan bereikt worden. Het gemeenschapsoptreden hoeft echter niet alleen beperkt te blijven tot het ondersteunen van wat er reeds in de Lid-Staten gebeurt: het mag het beleid van de Lid-Staten ook aanvullen, wat toch weer een enigszins breder optreden lijkt mogelijk te maken<sup>1812</sup>. In het algemeen kunnen we echter wel stellen dat de opdrachtschrijving van de Gemeenschap uiterst beperkt is.

#### 3.1.4.2. Verantwoordelijkheid van de Lid-Staten

443. Het eerste lid van artikel 149 (ex-artikel 126) bepaalt verder dat het optreden van de Gemeenschap dient te gebeuren ‘met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid’. Het artikel over de beroepsopleiding bevat niet het voorbehoud met betrekking tot de culturele en taalkundige verscheidenheid, maar is voor het overige gelijkaardig geformuleerd: ‘met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten voor de inhoud en de opzet van de beroepsopleiding’. Met deze bepalingen herneemt het Verdrag de affirmatie die het Hof reeds in de *Casagrande-zaak*<sup>1813</sup> had gedaan, en die later in andere arresten werd herhaald<sup>1814</sup>, namelijk dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud en financiering van het onderwijs bij de Lid-Staten blijft liggen. Het optreden van de Gemeenschap mag weliswaar eigen accenten leggen, maar kan nooit een fundamentele optie inzake inhoud van het leerprogramma of organisatie van het onderwijs- of beroepsopleidingstelsel nemen. Dit betekent niet dat geen enkele invloed op de inhoud van het leerprogramma mogelijk is -de doelstelling in verband met de Europese dimensie zou anders inhoudsloos worden- maar wel dat deze moet aanknopen bij de inspanningen van de Lid-Staten<sup>1815</sup>. De Lid-Staten wordt een principiële verantwoordelijkheid toegekend, niet enkel voor inhoud en opzet hun bestaand onderwijsstelsel, maar voor de organisatie van het onderwijs en de beroepsopleiding in het algemeen (‘het onderwijsstelsel’). Dit betekent dat het niet toegelaten is dat de Gemeenschap het beleid van de Lid-Staten zou aanvullen door naast de onder-

---

(1812) R. DOHMS, *o.c.*, 461.

(1813) H.v.J. 3 juli 1974, zaak 9/74, *Casagrande t. Landeshauptstadt München*, *Jur.* 1974, 779.

(1814) H.v.J. 27 september 1988, *Commissie t. België*, zaak 42/87, *Jur.* 1988, 5445-5456 en H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier t. Stad Luik*, zaak 293/83, *Jur.* 1985, 593.

(1815) C.D. CLASSEN *o.c.*, Rn. 7.

wijssstelsels van de Lid-Staten een eigen onderwijssysteem -bijvoorbeeld gebaseerd op de ervaring met de Europese scholen- uit de grond te stampen, al zou dit perfect mogelijk zijn met respect voor alle overige haar opgelegde beperkingen<sup>1816</sup>. Het verschil tussen de vermelding van 'respect voor de culturele en taalkundige verscheidenheid' in het artikel met betrekking tot onderwijs, en het stilzwijgen hierover in het artikel betreffende beroepsopleiding mag bovendien niet worden geïnterpreteerd alsof deze voorwaarde, *a contrario*, niet van toepassing zou zijn voor acties inzake de beroepsopleiding. De Gemeenschap dient krachtens het vierde lid van artikel 151 (ex-artikel 128) EG-Verdrag inzake cultuur overigens altijd rekening te houden met de culturele aspecten wanneer ze optreedt op basis van andere artikelen dan artikel 151 (ex-artikel 128) EG-Verdrag. Algemeen kan gesteld worden dat de formulering van de gemeenschapsbevoegdheid de Gemeenschap beperkt tot een supplementaire rol: de subsidiariteit van het gemeenschapsoptreden ligt reeds in de formulering van de opdracht besloten. Voor de beroepsopleiding is deze beperking ook aanwezig, maar minder uitgesproken, althans wat de omschrijving van de opdracht van de Gemeenschap betreft.

### 3.1.4.3. Limitatieve doelstellingen

444. Wat de concrete doelstellingen van het tweede lid van beide verdragsartikelen betreft, bestaat er anderzijds enige twijfel omtrent de vraag of deze opsomming limitatief dan wel exemplatief bedoeld is. De bewoordingen van het artikel schijnen erop te wijzen dat het om een uitputtende opsomming gaat<sup>1817</sup>. Wanneer in het Verdrag een opsomming als exemplarisch bedoeld is, dan blijkt dat doorgaans ook uit de woordkeuze: 'onder meer', 'met name' of een andere bepaling van die strekking<sup>1818</sup>. Het Europees Parlement heeft zich echter uitgesproken voor een niet-limitatieve opvatting van de doelstellingsencatalogoog<sup>1819</sup>. Zo wordt soms verdedigd dat door het opsommen van de doelstellingen de opstellers van het Verdrag hebben pogen aan te geven wat zij onder de begrippen 'onderwijs' en 'beroepsopleiding' verstaan, om aldus te vermijden dat een term als beroepsopleiding opnieuw expansief zou worden uitgelegd<sup>1820</sup>. Bovendien bevat artikel 149 (ex-artikel 126), in tegenstelling tot artikel 150 (ex-artikel 127), in zijn eerste lid een algemene doelstelling, namelijk het bijdragen tot 'een onderwijs van hoog gehalte', wat het mogelijk maakt ervan uit te gaan dat dit ook andere dan de

---

(1816) J. BLANKE, *o.c.*, 69 en R. DOHMS, *o.c.*, 461.

(1817) O. NOWOCZYN, *o.c.* 108-109, die ook in andere talen geen aanwijzingen vindt dat het om iets anders dan een limitatieve lijst zou kunnen gaan.

(1818) Een dergelijke formulering vindt men bijvoorbeeld in de artikels 85 (thans artikel 81), 86 (thans artikel 82) of 42 (thans artikel 36) ('met name') of artikel 75 (thans, na wijziging, artikel 71) ('alle overige dienstige bepalingen'). Zie R. DOHMS, *o.c.*, 462, en eveneens K. LENAERTS, "Subsidiarity and Community Competence in the Field of Education" in J. DE GROOF (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994, 129.

(1819) Resolutie van het Europees Parlement van 15 mei 1992 (A3-0139/92), *PB. C.* 1992, 150/366.

(1820) B. DE WITTE, *Rapport*, 26.

genoemde, concrete doelstellingen in het vizier brengt. Het onderwijs van hoog gehalte zou dan onder meer kunnen nagestreefd worden door middel van de in het tweede lid opgesomde doelstellingen. Een aantal elementen spreken deze theorie dan weer tegen. Er is ten eerste de *ratio legis* van het artikel, die duidelijk erop gericht is de draagwijdte van de gemeenschapsbevoegdheden inzake onderwijs, nauwkeurig te omschrijven. In het vierde lid van dit artikel wordt bepaald op welke manier 'de doelstellingen van dit artikel' -in het meervoud- moeten worden nagestreefd; alles schijnt met andere woorden erop te wijzen dat inderdaad de in het artikel opgesomde doelstellingencataloog, en niet de algemene doelstelling van een onderwijs van hoog gehalte, maatgevend is om het actieterrein van de Gemeenschap af te bakenen<sup>1821</sup>. Het is ook deze opvatting die door de meerderheid van de rechtsleer wordt aangehangen<sup>1822</sup>. Deze vaste doelstellingencataloog wordt als nog een extra grendel tegen een mogelijke sluipende toekomstige bevoegdheidsuitbreiding gezien<sup>1823</sup>, naast de andere beperkende mechanismen die in de artikelen werden ingebracht. Anderzijds zijn de concrete doelstellingen op zichzelf toch ook al vrij ruim gedefinieerd, zodat ze toch nog een breed scala aan activiteiten toelaten<sup>1824</sup>.

#### 3.1.4.4. Harmonisatieverbod

445. Zowel in artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag wordt in het vierde lid uitdrukkelijk vermeld, dat het de Gemeenschap niet toegestaan is de doelstellingen van deze artikels na te streven door middel van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke<sup>1825</sup> bepalingen van de Lid-Staten. Deze zinsnede is één van de belangrijkste nieuwigheden die door het Verdrag van Maastricht in het Verdrag werden ingevoerd. Waar de Gemeenschap in principe werkt volgens het beginsel van de toegewezen bevoegdheden<sup>1826</sup>, wordt haar hier een bepaalde bevoegdheid ontzegd, een tot 'Maastricht' ongekend procédé. De Gemeenschap wordt hier dus de mogelijkheid onthouden om de integratiebevorderende

---

(1821) C.D. CLASSEN, *o.c.*, Rn. 8; O. NOWOCZYN, *o.c.*, 108-109.

(1822) I. BERGGREEN, *o.c.*, 443; J. BLANKE, *o.c.*, 69; A. DITTMANN en C. FEHRENBACHER, *o.c.*, 484; R. DOHMS, *o.c.*, 458; K. LENAERTS, "Education in European Community law after 'Maastricht'" *C.M.L.Rev.* 1994, 32; A. POSTMA, "The Principle of Subsidiarity in the Treaty on the European Union" in J. DE GROOF (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994, 152. Twijfelend daarentegen: J.E. FEUCHTHOFEN, en H.-J. BRACKMANN, "Berufliche Bildung im Maastrichter Unionsvertrag. Eine rechtspolitische Betrachtung zur Auslegung des Artikel 127", *RdJB* 1992, 475.

(1823) L. BEKEMANS en A. BADOLIMOS, *o.c.*, 14; J. DE GROOF, "The Scope of and Distinction between Articles 126 and 127 of the Treaty on European Union and the Implementation of the Subsidiarity Principle" in de J. DE GROOF (ed.), *o.c.*, 95.

(1824) J. DE GROOF, "The Scope of and Distinction between Articles 126 and 127 of the Treaty on European Union and the Implementation of the Subsidiarity Principle" in de J. DE GROOF (ed.), *o.c.*, 97.

(1825) A. DITTMANN en C. FEHRENBACHER, *o.c.* 481 gaan uitvoerig in op wat er precies onder de omschrijving bestuursrechtelijke bepalingen moet worden verstaan. Dit kan volgens hen ook ongeschreven en gewoonterecht omvatten, met name van het *Common Law*.

(1826) Artikel 4, eerste lid (thans artikel 7) EG-Verdrag. Zie ook *Hoofdstuk 1, punt 2.1.* (p. 19 e.v.).



methode bij uitstek, de harmonisatie<sup>1827</sup>, voor het verwezenlijken van haar doel aan te wenden. De achtergrond van dit expliciete verbod ligt in de vrees van een aantal Lid-Staten dat de Gemeenschap door middel van de 'effet utile'-leer ondanks de principiële verklaringen over de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten voor het onderwijsstelsel, tot harmonisatie van de onderwijssector zou overgaan<sup>1828</sup>. Deze leer van de 'volle werking' van het gemeenschapsrecht houdt in dat een bevoegdheid, zonder welke een uitdrukkelijk toegekende specifieke bevoegdheid zinloos zou zijn, of niet redelijk of doeltreffend zou kunnen worden uitgeoefend, geacht moet worden inbegrepen te zijn in de wel uitdrukkelijk toegekende bevoegdheid<sup>1829</sup>. Het was mede op basis van deze theorie dat het Hof van Justitie aanvaardde dat verregaande programma's die Lid-Staten tot samenwerking verplichtten, op basis van artikel 128 EEG-Verdrag konden worden uitgevaardigd omdat dit "het nuttig effect van die bepaling"<sup>1830</sup> waarborgde. Vooral de Duitse *Länder* waren van oordeel dat krachtens dit principe de Gemeenschap zich op termijn toch aan een harmonisatie van het onderwijs zou kunnen wagen, en dat dit expliciet moest worden uitgesloten, zeker nu de bevoegdheden van de Gemeenschap *ratione materiae* door artikel 149 (ex-artikel 126) EG-Verdrag werden uitgebreid. Wanneer gemeenschapsactiviteiten op een ruimer terrein, en dan vooral in het algemeen onderwijs, werden toegestaan, dan wenste men dit wel te compenseren door een beperking van de intensiteit van dit ingrijpen<sup>1831</sup>.

446. Het harmonisatieverbod heet een emanatie te zijn van de Lid-Staat-vriendelijke oriëntering van de nieuwe verdragsartikelen<sup>1832</sup>, maar meer dan om een Lid-Staat-vriendelijke oriëntering gaat het om een politieke voorwaarde, zonder welke deze artikelen nooit de instemming van alle Lid-Staten zouden hebben gekregen. Doordat de negatieve formulering van bevoegdheden zonder voorgaande is in het Verdrag, bestond en bestaat nog steeds nogal wat onzekerheid omtrent de werkelijke draagwijdte van het harmonisatieverbod.

447. Uitdrukkelijke harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten is expliciet uitgesloten, en dus duidelijk onmogelijk op grond van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127). Dit neemt echter niet weg dat een onrechtstreekse harmonisatie, een nader tot elkaar toegroeien van de verschillende onderwijssystemen als gevolg

---

(1827) A. DITTMANN en C. FEHRENBACHER, *o.c.* 481 noemen de harmonisatie een 'zentrales Instrument zur Verwirklichung des Integration'.

(1828) I. BERGGREEN, *o.c.* 442; J. BLANKE, *o.c.*, 36; C.D. CLASSEN, *o.c.*, Rn.21; I. HOCHBAUM, "Nationales und gemeinschaftsliches Interesse. Die Europäische Bildungspolitik von Rom bis Maastricht", *RdJB* 1992, 511.

(1829) P.J.G. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *o.c.*, 151.

(1830) H.v.J. 30 mei 1989.

(1831) B. DE WITTE, *Rapport*, 27-29.

(1832) A. DITTMANN en C. FEHRENBACHER, *o.c.*, 479-481 hebben het over een Lid-Staat-vriendelijke oriëntering van het Verdrag van Maastricht, en halen daarvoor zowel materieelrechtelijke (inschrijving van de nationale identiteit, en het subsidiariteitsprincipe in het Verdrag) als procedurele (invoering van het Comité van de Regio's, gekwalificeerde meerderheid) argumenten aan. Zie ook J. BLANKE, *o.c.*, 73.

van toenemende onderlinge contacten, niet kan worden uitgesloten. Als in artikel 149 (ex-artikel 126), vierde lid aan de Gemeenschap de bevoegdheid gegeven wordt, stimuleringsmaatregelen uit te vaardigen, dan kent men haar ook de bevoegdheid toe om, zij het onrechtstreeks, invloed uit te oefenen<sup>1833</sup>. Immers, een stimuleringsmaatregel heeft wel degelijk de bedoeling iets te stimuleren, een bepaald resultaat te bereiken. Wanneer de Gemeenschap middelen uittrekt voor het bereiken van een bepaald doel, dan worden deze slechts toegekend aan wie aan bepaalde voorwaarden voldoet. Lid-Staten zijn vaak geneigd hun interne wetgeving aan te passen, wanneer ze aldus in aanmerking komen voor (meer) financiële steun vanwege communautaire overheden. Een dergelijke vrijwillige harmonisatie wordt doorgaans niet als strijdig met het harmonisatieverbod beschouwd<sup>1834</sup>.

448. Bepaalde auteurs vatten het harmonisatieverbod, in combinatie met het principe dat de Lid-Staten verantwoordelijk blijven voor de inhoud en opzet van hun onderwijsstelsel aldus op, dat de bindende werking van een maatregel die op grond van artikel 149 (ex-artikel 126) respectievelijk artikel 150 (ex-artikel 127) wordt uitgevaardigd, hoogstens kan strekken op het feit dat de Lid-Staten verplicht kunnen worden structuren op te zetten die voor een werkzame uitvoering van de maatregel in kwestie nodig zijn. Dit betekent dat een bindende werking, in de zin dat de Lid-Staten gehouden zijn in voorkomend geval hun wetgeving aan te passen opdat op zijn minst de theoretische mogelijkheid tot deelname aan een communautair programma voor hun onderdanen openstaat, niet aanvaard wordt<sup>1835</sup>. Deze redenering is gebaseerd op een passus uit het Erasmusarrest, waarin het argument dat het programma doorwerkte op de inrichting van het onderwijs, doordat het de oprichting van een Europees Universitair netwerk beoogde, niet werd aanvaard. Het Hof stelde dat de universiteiten aan dat netwerk slechts konden deelnemen 'conform hun statutaire en organisatorische regelingen, waarop het programma geen invloed heeft'<sup>1836</sup>. Hieruit werd afgeleid dat een dergelijk programma niet de verplichting kon doen ontstaan in hoofde van de Lid-Staten om hun wetgeving aan te passen. Anderen hadden voorheen reeds geargumenteed dat de verplichting tot samenwerking die de Gemeenschap de Lid-Staten kon opleggen<sup>1837</sup>, in combinatie met het principe van gemeenschapstrouw, er wel toe kon leiden dat de Lid-Staten hun wetgeving dienden aan te passen om deelname aan een programma mogelijk te maken<sup>1838</sup>. Het artikel betreffende de gemeenschapstrouw wordt inderdaad steeds meer door het Hof gebruikt om de Lid-Staten ertoe aan te zetten de details van hun eigen wetgeving op zij te zetten wanneer dit

---

(1833) S. CLUDIUS, *o.c.*, 77.

(1834) B. DE WITTE, *Rapport*, 29 en K. LENAERTS, *o.c.*, in J. DE GROOF (ed.), *o.c.*, 130.

(1835) C.D. CLASSEN, *o.c.*, Rn. 21

(1836) H.v.J. 30 mei 1989, *Commissie t. België*, zaak 242/87, *Jur.* 1989, 1457, r.o. 32.

(1837) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*, r.o.11.

(1838) J. CURALL, "Artikel 128" in H. VON DER GROEBEN; H. VON BOECK en J. THIESING (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 1991, Rn. 50; K. LENAERTS, *o.c.* in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 122-123.; C. ZILIOLI, *o.c.*, 67.

in belangrijke mate bijdraagt tot het verwezenlijken van een gemeenschapsdoelstelling<sup>1839</sup>. Het voorbeeld dat *in casu* steeds wordt aangehaald is dat van de Vlaamse wetgeving op wettelijke diploma's, die tijdens de zomer van 1989 snel werd aangepast, om de erkenning van in het buitenland gevolgd vakken ook voor de wettelijke diploma's mogelijk te maken<sup>1840</sup>. Door bepaalde auteurs wordt nu een dergelijke mogelijkheid onder het regime van de nieuwe verdragsartikelen afgewezen, op grond van het harmonisatieverbod, de principiële verantwoordelijkheid van de Lid-Staten voor het onderwijsbeleid en de hoger geciteerde passage uit het Erasmusarrest<sup>1841</sup>. Hoogstens zou bij een wijziging van de nationale wetgeving er een soort *stand still clause* gelden: er mogen in zulk geval in de nationale wetgeving geen nieuwe belemmeringen op deelname aan een communautair programma worden ingebouwd<sup>1842</sup>. Deze opvatting kan niet gevolgd worden. De kwestieuze overweging in het Erasmusarrest dat het programma de onderwijsinstellingen niet verplichtte deel te nemen aan dit universitair netwerk, betekent op de eerste plaats dat het programma zelf niet de ambitie had om het universitaire landschap te herorganiseren. In de vorige rechtsoverweging had het Hof immers nog maar eens op de principiële mogelijkheid gewezen dat bepaalde gemeenschapsbevoegdheden zouden doorwerken op een terrein dat in beginsel aan de Lid-Staten is voorbehouden. Het Hof oordeelde dat dit in de concrete, aan zijn beoordeling voorgelegde situatie niet het geval was, maar de mogelijkheid was zeer duidelijk aanwezig.

449. De beperking die door het harmonisatieverbod aan de actiemogelijkheden van de Gemeenschap wordt opgelegd, is inderdaad niet van die aard dat nu moet worden aangenomen dat een 'dergelijke verplichting tot aanpassing' niet meer zou kunnen bestaan. Een aanpassing van de wetgeving zoals die in de zomer van 1989 in België is gebeurd, kan niet geacht worden door het harmonisatieverbod gevisieerd te zijn. De wetswijziging kwam er op eigen initiatief, gebeurde niet volgens bepaalde door de Gemeenschap opgelegde principes, en had ook niet direct een grotere gelijkenis van het onderwijssysteem in België met dat van andere Lid-Staten tot gevolg. Het verbod op harmonisatie betekent dat er geen georganiseerd programma mag gevoerd worden om de onderwijsstelsels van de Lid-Staat qua inhoud en structuur meer op elkaar af te stemmen, het kan echter niet betekenen dat elke wijziging in nationale of regionale wetgeving ten gevolge van een gemeenschapsoptreden bij voorbaat uitgesloten is. Het

---

(1839) Zie bijvoorbeeld H.v.J. 11 juni 1989, *Wurmser e.a.*, zaak 25/88, *Jur.* 1989, 1129-1130, r.o. 8; H.v.J. 28 april 1977, *Thieffry t. Orde van Advocaten bij het Hof van Parijs*, 71/76, *Jur.* 1977, 777-778, r.o. 15-19; H.v.J. 7 mei 1991, *Vlassopoulou*, C-340/89, *Jur.* 1991, I-2383, r.o. 14; Zie ook M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Parijs, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994, 502 p.; O. DUE, "Artikel 5 van het EEG-Verdrag. Een bepaling met federaal karakter?", *S.E.W.* 1992, 355; J. TEMPLE LANG, "Community Constitutional law: Article 5 of the EEC Treaty, *C.M.L. Rev.* 1990, 645.

(1840) Wet van 1 augustus 1988, *B.S.* 2 september 1988, 12336. Zie hierover K. LENAERTS, "Erasmus: Legal Basis and Implementation" in B. DE WITTE, (ed.), *o.c.*, 123.

(1841) O.m. door O. NOWOCZYN, *o.c.*, 138.

(1842) C.D. CLASSEN, *o.c.*, Rn. 21. Enigszins anders gemotiveerd: S. CLUDIUS, *o.c.*, 112-113 en O. NOWOCZYN, *o.c.*, 138.

verbod heeft immers slechts betrekking op harmonisatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Een *feitelijke* harmonisatie, of een harmonisatie van de praktische gevolgen van gemeenschapsmaatregelen, wordt niet uitgesloten<sup>1843</sup>. *In casu* bleef ook de principiële verantwoordelijkheid van de nationale overheid voor de organisatie van haar onderwijsstelsel onaangetast. De wetswijziging was marginaal en werd door niet-ingewijden zelfs niet opgemerkt. De actie die financiering voorzag voor universiteiten die onderlinge partnerschappen afsloten, beantwoordde ook volledig aan de vereiste dat het optreden van de Gemeenschap enkel 'aanvullend' en 'ondersteunend' zou mogen zijn, of samenwerking aanmoedigend. De auteurs die van oordeel zijn dat het verbod op harmonisatie en de erkenning van de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten elke wijziging van nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen bij voorbaat uitsluiten, ontnemen aan het onderwijsartikel nagenoeg elke praktische werkzaamheid.

### 3.1.5. BELEIDSINSTRUMENTEN

#### 3.1.5.1. Stimuleringsmaatregelen

450. Artikel 149 (ex-artikel 126) schrijft 'stimuleringsmaatregelen' voor als aan te wenden beleidsinstrument. De term stimuleringsmaatregel is door het Verdrag van Maastricht in het EG-Verdrag geïntroduceerd. Hij komt wel op twee andere plaatsen voor -de artikels vertonen tot op zekere hoogte ook dezelfde opbouw, en het betreft materies waarvoor de primordiale verantwoordelijkheid van de Lid-Staten buiten kijf staat<sup>1844</sup>- maar wordt daar evenmin nader omschreven. In beginsel geldt dat wanneer de precieze handelingsvorm volgens artikel 249 (ex-artikel 189) niet in het artikel wordt omschreven, aan de Raad de vrije keuze wordt gelaten<sup>1845</sup>. In tegenstelling tot artikel 150 (ex-artikel 127) -waar men over 'maatregelen' in het algemeen spreekt- moet actie op grond van artikel 149 (ex-artikel 126) genomen worden door middel van *stimuleringsmaatregelen*<sup>1846</sup>. Dit lijkt te betekenen dat de maatregelen zich moeten beperken tot het 'stimuleren', d.w.z. ondersteunen en bevorderen van nationale maatregelen, en niet ter uitvoering van een zelfstandig beleid kunnen dienen. De term 'stimuleringsmaatregel' heeft klaarblijkelijk een beperktere roeping dan maatregel in het algemeen<sup>1847</sup>.

---

(1843) M. BUNGENBERG, *Art 235 EGV nach Maastricht. Die Auswirkungen der Einheitlichen Europäischen Akte und des Vertrages über die Europäische Union auf die Handlungsbefugnis des Art. 235 EGV (Art. 398 n. F.)*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 209.

(1844) Met name cultuur, artikel 128 (thans artikel 151) EG-Verdrag en volksgezondheid, artikel 129 (thans artikel 152) EG-Verdrag.

(1845) Zie ook *Hoofdstuk 1, punt 2.1.5.* (p. 32 e.v.).

(1846) Eigen cursivering.

(1847) Zie ook R. DOHMS, *o.c.*, 464 en B. ENGELHARDT en H. MÜLLER-SOLGER in O. LENZ (ed.), Art. 127, nr. 3.

451. De term 'stimuleringsmaatregel' vindt duidelijk zijn inspiratie in de mobiliteitsprogramma's zoals die ten tijde van het Verdrag van Maastricht reeds bestonden, en waarbij financiële stimuli werden toegekend aan personen of organisaties die aan een aantal voorwaarden beantwoordden. Betekent dit dan ook dat stimuleringsmaatregelen noodzakelijk de vorm moeten aannemen van een financieel ondersteuningsprogramma? De Europese Raad van Edinburgh definieerde stimuleringsmaatregelen als: "*Communautaire maatregelen ter aanmoediging van de samenwerking tussen de Lid-Staten of ter ondersteuning of aanvulling van hun optreden op deze gebieden, waar nodig ook door middel van passende financiële steun voor communautaire programma's of nationale of samenwerkingsmaatregelen die gericht zijn op de verwezenlijking van de doelstellingen van deze artikelen*"<sup>1848</sup>. Dit lijkt inderdaad te bevestigen dat financiële stimuleringsprogramma's een mogelijke stimuleringsmaatregel vormen, wellicht de frequentst gebruikte, maar houdt anderzijds de mogelijkheid open dat ze niet daartoe beperkt blijven<sup>1849</sup>. Twee belangrijke vragen die rijzen bij deze termen, is of deze 'stimuleringsmaatregelen' verbindend zijn, en zo ze dit al zijn, of ze, behalve die van een *Besluit sui generis*, waarmee de stimuleringsprogramma's totnogtoe werden uitgevaardigd, ook de gedaante kunnen aannemen van de rechtshandelingen die we kennen uit artikel 249 (ex-artikel 189) van het Verdrag.

#### 3.1.5.1.1. Verbindend karakter

452. Als we ervan uitgaan dat de term 'stimuleringsprogramma' geïnspireerd is op de financiële stimuleringsprogramma's zoals die in het onderwijsdomein veelvuldig werden aangewend, dan lijkt het aannemelijk te stellen dat er een zekere bindende werking van uitgaat. In hoofdstuk 5 hebben we vastgesteld dat stimuleringsprogramma's van de aard van het Erasmusprogramma een welbepaalde bindende werking bezitten ten aanzien van de Lid-Staten, in die mate dat Lid-Staten minstens genoodzaakt zijn hun wetgeving aan te passen om deelname voor hun onderdanen mogelijk te maken<sup>1850</sup>. De opvatting dat de stimuleringsmaatregelen waarvan sprake in artikel 149 (ex-artikel 126) geacht worden verbindend te zijn wordt echter ook door andere elementen ondersteund. Zo kunnen we uit de aparte vermelding van aanbevelingen in artikel 149 (ex-artikel 126) van het Verdrag -die per definitie niet verbindend zijn- en stimuleringsmaatregelen, afleiden dat deze laatste, in tegenstelling tot de eerste, in beginsel wel een zekere verbindende werking beogen. Ook de zeer zware procedure die voor het nemen van stimuleringsmaatregelen moet worden gevolgd -met medebeslissing door het Euro-

---

(1848) *Bull. EG* 1992/12, 15, vn. 1.

(1849) R. DOHMS, o.c., 464.

(1850) Zaak 242/87, hoger geciteerd, r.o.11.

pees Parlement en advies van zowel het Economisch en Sociaal Comité als het Comité van de Regio's- lijkt overdreven wanneer er geen enkele bindende werking tegenover staat<sup>1851</sup>.

453. In de rechtsleer zijn stemmen opgegaan die het verbindend karakter van de stimuleringsmaatregelen beperkt zien tot 'het verplichten van samenwerking tussen de Lid-Staten, zonder de uitkomst van deze samenwerking op voorhand vast te leggen'<sup>1852</sup>. Argumenten voor deze stelling ontleent men opnieuw aan de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Migratiebeleid<sup>1853</sup>. Hierin werd inderdaad gesteld dat de Commissie de bevoegdheid bezit samenwerking tussen de Lid-Staten te verplichten, omdat anders het gevaar bestaat, dat deze samenwerking theoretisch blijft, maar dat ze niet het recht had de uitkomst van deze samenwerking voor te schrijven<sup>1854</sup>. De Commissie mag volgens dit arrest inderdaad de Lid-Staten niet voorschrijven, welk resultaat met het overleg moet worden bereikt, en kan evenmin belletten toepassing te geven aan ontwerpen, overeenkomsten en bepalingen die volgens haar niet in overeenstemming zijn met de acties van de Gemeenschap<sup>1855</sup>. Een analoge interpretatie van het verbindend karakter van de maatregelen die krachtens artikel 149 (ex-artikel 126) kunnen worden genomen, lijkt te beperkend. In de zaak Migratiebeleid betrof het de toepassing van de samenwerking die de Commissie krachtens artikel 118 EEG-Verdrag kon opleggen aan de Lid-Staten met betrekking tot de beroepsopleiding. Er is echter een belangrijk verschil. In artikel 118 (zoals ook in artikel 128) EEG-Verdrag werden geen doelstellingen van de samenwerking vooropgesteld, terwijl in artikel 149 (ex-artikel 126) een zeer expliciete lijst van concrete doelstellingen is vastgelegd, zodat kan worden aangenomen dat de Gemeenschap een samenwerking voorschrijft die als resultaat de (eventueel partiële) verwezenlijking van een doelstelling van artikel 149 (ex-artikel 126) moet hebben. Zo lijkt het denkbaar dat de Gemeenschap de Lid-Staten voorschrijft een samenwerking op te starten teneinde de academische erkenning van studietijdvakken en diploma's te bewerkstelligen. In principe kan dit gebeuren binnen de beperkingen die artikel 149 (ex-artikel 126) en het subsidiariteitsbeginsel oplegt: het respecteren van de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten, zonder harmonisatie.

---

(1851) In dezelfde zin O. NOWOCZYN, *o.c.*, 125.

(1852) Zie onder meer S. CLUDIUS, *o.c.*, 74-75.

(1853) H.v.J. 9 juli 1987, *Duitsland, Frankrijk, Nederland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk t. Commissie*, gevoegde zaken 281, 283-285, 287/85, *Jur.* 1987, 3251.

(1854) Gevoegde zaken 281, 283-285, 287/85, *hoger geciteerd*, 3254, r.o. 29 en 34.

(1855) Gevoegde zaken 281, 283-285, 287/85, *hoger geciteerd*, 3254, r.o. 34.

### 3.1.5.1.2. *Vorm*

#### 3.1.5.1.2.1. *Verordening*

454. Een verordening is een maatregel die algemene strekking heeft, verbindend is in al haar onderdelen, en rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat<sup>1856</sup>. Is een stimuleringsmaatregel denkbaar die algemeen van strekking, verbindend in alle onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke Lid-Staat, én die alle beperkingen van artikel 149 (ex-artikel 126) in acht neemt? Het eerste onderdeel, de algemene strekking, onderscheidt de verordening van de beschikking, wiens geldingkracht beperkt is tot degene(n) tot wie zij gericht is, terwijl de verordening op een onbekend aantal zaken en personen van toepassing is<sup>1857</sup>. Zo te zien vormt deze voorwaarde geen beletsel: een stimuleringsmaatregel zou zich inderdaad tot een algemene en abstract omschreven adressantenkring kunnen richten, bv. alle onderwijsinstellingen van een bepaald niveau binnen de Gemeenschap, of tot alle Lid-Staten. De tweede vereiste, nl. verbindend zijn in alle onderdelen, is wellicht moeilijker te vervullen. De Gemeenschap kan enkel het beleid van de Lid-Staten ondersteunen, en bevorderen, samenwerking aanmoedigen, en zeker op geen enkele manier een harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen nastreven. Er zijn echter wel een aantal elementen in het onderwijsbeleid die eventueel in deze algemeen verbindende vorm kunnen worden gegoten<sup>1858</sup>. Het betreft hier bijvoorbeeld de verplichting om bepaalde statistische gegevens mee te delen, of zelfs de verplichting tot samenwerking. Daarnaast is het bijvoorbeeld mogelijk de criteria voor het toekennen van toelagen bij verordening vast te leggen, zoals dat reeds gebeurt bij de verdeling van de middelen van het Europees Sociaal Fonds, waar de in verordeningen vastgelegde criteria voor het verdelen van de middelen door de Commissie in acht moeten worden genomen. Een verordening lijkt verder een geschikte handelingsvorm voor het oprichten van instellingen ter ondersteuning van bepaalde aspecten van het beleid, zoals bijvoorbeeld voor de Europese Stichting voor Opleiding het geval is geweest<sup>1859</sup>.

455. Met de rechtstreekse toepasselijkheid in elke Lid-Staat van een verordening bedoelt men dat er -in tegenstelling tot wat bij richtlijnen geldt- geen nationale omzettingsmaatregelen nodig zijn opdat er voor de Lid-Staten of hun burgers rechten en plichten aan verbonden zouden kunnen zijn<sup>1860</sup>. Nationale instanties, gemeenschapburgers en Lid-Staten kunnen in verordeningen 'rechtsplichten' worden opgelegd, zonder dat een tussenkomst van de Lid-Staat no-

---

(1856) Artikel 249 (thans 189) tweede lid EG-Verdrag.

(1857) H.v.J. 5 mei 1977, *Koninklijke Scholten Honing t. Raad en Commissie*, zaak 101/76, *Jur.* 1977, 807, r.o. 20-22.

(1858) In dezelfde zin: O. NOWOCZYN, o.c., 127-128.

(1859) Verordening van de Raad van 7 mei 1990 tot oprichting van een Europese Stichting voor Opleiding (90/1360/EEG), *P.B. L.* 1990, 131/1.

(1860) H.v.J., *Politi*, zaak 43/70, *Jur.* 1971, 1049, r.o. 9; H.v.J., *Cobex*, zaak 20/72, *Jur.* 1972, 1061, r.o. 12-17; H.v.J., *Zerbone*, zaak 94/77, *Jur.* 1978, 115, r.o. 22-27.

dig is. Wanneer een programma onder de vorm van een verordening wordt uitgevaardigd, dan zou dit betekenen dat aspirant-deelnemers aan een dergelijk programma volgens eenvormige criteria worden geselecteerd. Deze verplichting rust wat dat betreft niet alleen op de gemeenschapsorganen, maar ook op de instellingen van de Lid-Staten en zelfs de niet-statelijke instellingen zoals bijvoorbeeld private onderwijsinstellingen. Anderzijds belet de voorwaarde van de rechtstreekse toepasselijkheid niet dat bij de uitvoering van actieprogramma's of van de samenwerking tussen de Lid-Staten de verordening aan de Lid-Staten een zekere beoordelingsruimte wordt gelaten wat betreft de aanduiding van de voor de uitvoering bevoegde nationale instanties, zoals dat bij de mobiliteitsprogramma's gebruikelijk is. Het Hof heeft immers reeds beslist dat ook verordeningen tot de uitvaardiging van nationale uitvoeringsbepalingen kunnen verplichten<sup>1861</sup>. Een dergelijke beoordelingsruimte berust op de taakverdeling tussen Gemeenschap en Lid-Staten, volgens dewelke het de taak van de Lid-Staten is, de nationale instanties voor de uitvoering van het gemeenschapsrecht autonoom aan te wijzen, voor zover de werkzaamheid van dit gemeenschapsrecht er niet door in het gedrang komt<sup>1862</sup>. In het algemeen kan echter wel worden gesteld dat, hoewel een verordening uitgevaardigd op basis van artikel 149 (ex-artikel 126) wel degelijk mogelijk is, het weinig waarschijnlijk is dat voor dit instrument zal worden gekozen. Men dient immers ook bij de keuze van het aan te wenden beleidsinstrument rekening te houden met het subsidiariteitsbeginsel, waarvan de toepassingsmodaliteiten vastgelegd werden in het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Subsidiariteitsprotocol<sup>1863</sup>. In dit Subsidiariteitsprotocol wordt uitdrukkelijk bepaald dat, wanneer de Gemeenschap moet optreden, gekozen dient te worden voor die beleidsinstrumenten die maximale bewegingsruimte laten aan de Lid-Staten. Een verordening, die uit haar aard zelf weinig beleidsruimte aan de Lid-Staten laat, kan dus niet gebruikt worden, wanneer men hetzelfde doel kan bereiken met een minder ingrijpende maatregel. Hoewel een stimuleringsmaatregel onder de vorm van een verordening dus theoretisch mogelijk is, zal het subsidiariteitsbeginsel de Gemeenschap ertoe verplichten dergelijk programma onder de minder verbindende vorm van bijvoorbeeld een *besluit sui generis* uit te vaardigen.

#### 3.1.5.1.2.2. Richtlijn

456. Doordat de richtlijn het instrument bij uitstek van de rechtsharmonisatie is, wordt het gebruik van deze handelingsvorm door bepaalde auteurs zonder meer afgewezen, als onbruik-

---

(1861) H.v.J., *Eridania*, zaak 230/78, *Jur.* 1979, 2771, r.o.34.

(1862) H.v.J., *Norddeutsche Vieh und Fleischkontor*, zaak 39/70, *Jur.* 1971, 58, r.o. 4; H.v.J., *Ferwerda*, zaak 265/78, *Jur.* 1980, 629, r.o. 10.

(1863) Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, *PB. C.* 1997, 340/105.



baar inzake onderwijsmateries<sup>1864</sup>. Dit leidt men onder meer af zowel het verbod op harmonisatie dat uitdrukkelijk in artikel 149 (ex-artikel 126) wordt vermeld, als uit de eveneens daar vermelde verplichting dat het optreden van de Gemeenschap slechts ondersteunend en bevorderend mag zijn, en de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten moet respecteren. Het standpunt dat een richtlijn geen geschikt of zelfs toegelaten beleidsinstrument voor het onderwijsbeleid vormt, kan niet worden gevolgd: er moet immers een onderscheid gemaakt worden tussen het instrument richtlijn, en de techniek van de harmonisatie. Hoewel de richtlijn het instrument bij uitstek is van harmonisatie, vormt het doel harmonisatie geen wezenlijk kenmerk van een richtlijn. In artikel 249 (ex-artikel 189) EG-Verdrag lezen we dat een richtlijn bestemd is voor de Lid-Staten, verbindend is wat het resultaat betreft, maar aan de nationale instanties wordt overgelaten om vorm en middelen te kiezen. Het 'te bereiken resultaat' wordt door Kapteyn en Verloren van Themaat omschreven als *"een juridische of feitelijke situatie, die recht doet aan het communautaire belang, ter verzekering waarvan de richtlijn ingevolge het Verdrag moet strekken"*<sup>1865</sup>. Het beoogde resultaat dient dus geenszins een harmonisatie van de nationale wettelijke en/of bestuursrechtelijke bepalingen te zijn, al erkennen beide auteurs eveneens dat dit communautair ingrijpen vaak met het oog op een harmonisatie plaatsvindt<sup>1866</sup>. Essentieel is echter alleen dat het resultaat een verdergaande integratie moet bevorderen. Harmonisatie -het binnen bepaalde grenzen gelijk maken van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen- is daarbij een mogelijke en veel gebruikte weg, maar niet de enige.

457. Een andere toepassingsmogelijkheid van de richtlijn vinden we immers in de richtlijnen die de erkenning opleggen van een rechtssituatie uit een andere Lid-Staat, zonder deze erkenning afhankelijk te maken van voorafgaande harmonisatie. Het duidelijkste voorbeeld hiervan vinden we in het domein van de erkenning van diploma's. Voor de sectoriële erkenning werden er in de beginfase telkens twee richtlijnen aangenomen: één die de erkenning van welbepaalde diploma's behaald in andere Lid-Staten oplegde, en een andere die de opleiding harmoniseerde die tot deze diploma's leidde. De harmonisatie vloeide met andere woorden niet automatisch uit de erkenningsrichtlijn voort, er was een aparte harmonisatierichtlijn voor nodig<sup>1867</sup>. Het onderscheid tussen financiële stimuleringsprogramma's en richtlijnen is minder groot dan het lijkt. Beide beogen immers de sturing van het beleid van de Lid-Staten op een manier die die Lid-Staten nog veel beleidsvrijheid laat. Met name de algemene erkenningsrichtlijnen en een programma zoals Erasmus vertonen opvallende gelijkenissen. Ze zijn op dezelfde principes gestoeld<sup>1868</sup>, nl. die van wederzijds vertrouwen<sup>1869</sup> en wederzijdse samen-

---

(1864) Met name zeer expliciet door O. NOWOCZYN, *o.c.*, 130, die aan de vaststelling dat de Gemeenschap niet kan harmoniseren genoeg heeft om het gebruik van richtlijnen volledig uit te sluiten.

(1865) P.J.G. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *o.c.*, 204.

(1866) P.J.G. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *o.c.*, 203.

(1867) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 6, punt 3 (p. 271 e.v.).

(1868) C. ZILIOLI, "The recognition of diplomas and its impact on educational policies" in B. DE WITTE (Ed.), *o.c.*, 65.

werking tussen de Lid-Staten<sup>1870</sup>. Op lange termijn beogen ze een grotere uniformiteit in het opleidingsprogramma, wat een bijdrage zou moeten leveren tot meer vertrouwen in elkaars opleidingsstelsels, wat op zijn beurt de nood aan compensatiemechanismen bij de erkenning van diploma's zal doen afnemen<sup>1871</sup>.

458. Nader beschouwd lijkt het niet onmogelijk dat de richtlijn, als erkenningsrichtlijn en niet als harmonisatierichtlijn, naast de besluiten *sui generis* wel eens het beleidsinstrument van de toekomst voor het onderwijsbeleid van de Gemeenschap zou worden, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de andere beperkingen die door artikel 149 (ex-artikel 126) aan de activiteiten in het onderwijsgebied worden opgelegd. Het is immers duidelijk uit de vergelijking van de definities van de verschillende bindende normeringinstrumenten waarover de Gemeenschap volgens artikel 249 (ex-artikel 189) beschikt, dat een richtlijn een minder ingrijpend karakter heeft dan een verordening of een beschikking<sup>1872</sup>. Ook het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte hoger besproken Subsidiariteitsprotocol<sup>1873</sup> bevestigt deze opvatting. Daarin wordt inderdaad voorgeschreven dat waar mogelijk, de voorkeur moet worden gegeven aan richtlijnen boven verordeningen, en aan kaderrichtlijnen boven gedetailleerde richtlijnen<sup>1874</sup>. Een mogelijke toepassing hiervan zou een richtlijn betreffende de academische erkenning van studietijdvakken en diploma's kunnen zijn, die de Heylens- en Vlassopoulou-leer voor professionele erkenning<sup>1875</sup> transposeert naar de zuiver academische erkenning. Dit zou betekenen dat academische erkenning nooit zonder meer zou mogen afgewezen worden, maar dat er een aan zekere kwaliteitseisen beantwoordende erkenningsprocedure zou moeten bestaan, waarin de werkelijke kennis van de aanvrager vergeleken wordt met de in eigen land vereiste kennis, en waarbij enkel een aanvullende test mag worden gevraagd over vastgestelde opleidingstekorten. Het lijkt niet onmogelijk een dergelijke richtlijn op te stellen met inachtneming van alle beperkingen die krachtens artikel 149 (ex-artikel 126) voor maatregelen in het onderwijsdomein gelden. Voor de praktische toepassing van een dergelijke richtlijn is er echter wel een probleem, dat specifiek samenhangt met het gekozen voorbeeld, namelijk dat

---

(1869) R. WÄGENBAUER, "Die Einbeziehung der Hochschulen in den Europäischen Integrationsprozess. Überstaatliche Elementen in der Hochschulpolitik", *EuR* 1990, 117.

(1870) Zesde overwegende in de Preambule van Besluit van de Raad van 15 juni 1987 tot vaststelling van het communautair actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus) (87/327/EEG), *PB. L.* 25 juni 1987, 166/21.

(1871) K. LENAERTS, *o.c.* in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 115; C.D. CLASSEN, *o.c.*, m.17; O. NOWOCZYN, *o.c.*, 130 die het Erasmusprogramma de 'Wirkung einer Richtlinie' toedicht.

(1872) P.J.G. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *o.c.*, 202-203 die ook nog verwijzen naar de formulering van artikel 14 EGKS volgens welke de Commissie (Hoge Autoriteit), indien zij bevoegd is om een algemene of individuele beschikking te geven 'peut se borner' tot het doen van een aanbeveling, wat wijst op een mindere beleidsintensiteit.

(1873) Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel (Subsidiariteitsprotocol), *PB. C.* 1997, 340/105. Zie *Hoofdstuk 1 punt 2.4.* (p. 55 e.v.).

(1874) Subsidiariteitsprotocol, *hoger geciteerd*, punt 7.

(1875) Cfr. *supra*, *Hoofdstuk 6, punt 2* (p. 251 e.v.).

van de academische erkenning. In zeer vele Lid-Statens, zoals ook bij ons, vormt de academische erkenning het prerogatief van de onderwijsinstelling, en aangezien richtlijnen zich enkel tot Lid-Statens richten, kunnen zij aan deze particuliere instellingen geen verplichtingen opleggen. Ook na afloop van de uitvoeringsperiode bestaat er bij niet-uitvoering geen horizontale directe werking van de richtlijn, zodat een aanvrager zijn erkenning niet kan afdwingen tegenover de particuliere instelling<sup>1876</sup>. De ruime uitlegging die het Hof aan het begrip 'Lid-Staat' heeft gegeven, brengt hier wellicht soelaas: "*organisaties of lichamen die onder gezag of toezicht van de staat stonden of die over bijzondere, verder gaande bevoegdheden beschikten dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden*"<sup>1877</sup>. Zo kan men zich op een richtlijn beroepen tegenover organen die, ongeacht hun juridische vorm, krachtens een overheidsmaatregel belast zijn met de uitvoering van een dienst van openbaar belang, onder toezicht van de overheid<sup>1878</sup>. Het staat buiten kijf dat erkende onderwijsinstellingen aan dit criterium beantwoorden. In het arrest Bosman<sup>1879</sup> werd bovendien bepaald dat de autonomie van private organisaties om sportreglementen aan te nemen, niet zou kunnen betekenen dat ze de rechten die door het Verdrag aan particulieren worden toegekend, kunnen inperken. Getransponeerd naar onderwijsinstellingen zou men kunnen zeggen dat deze, bij de procedure voor het bekomen van academische erkenning, ertoe gehouden zijn de ter zake geldende gemeenschapsregels te respecteren.

### 3.1.5.1.2.3. Beschikking

459. Een beschikking is verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht<sup>1880</sup>. Het onderscheid met de verordening ligt hierin dat de beschikking tot welbepaalde bestemmingen is gericht, en dus een handeling met individuele strekking is. Zij vormt het middel bij uitstek voor de uitvoering van het beleid<sup>1881</sup>. Een stimuleringsmaatregel die de vorm aanneemt van een beschikking, bijvoorbeeld gericht tot welbepaalde onderwijsinstellingen of doelgroepen, lijkt principieel mogelijk.

---

(1876) H.v.J. 26 februari 1986, *Marshall t. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, zaak 152/84, *Jur.* 749, r.o. 48.

(1877) H.v.J. 12 juli 1990, *Foster e.a.*, zaak C-188/89, *Jur.* 1990, I-3348, r.o. 18.

(1878) Zaak C-188/89, *hoger geciteerd*, r.o. 20.

(1879) H.v.J. 15 december 1995, *Bosman* zaak C-415/93, *Jur.* 1995, I-4921.

(1880) Artikel 249 (ex-artikel 189), vierde lid EG-Verdrag.

(1881) K. LENAERTS, en P. VAN NUFFEL, o.c., 566.

### 3.1.5.2. Maatregelen

460. In artikel 150 (ex-artikel 127) wordt gesteld dat de Raad ter verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel 'maatregelen' kan nemen. 'Maatregelen' was een term die reeds in het EEG-Verdrag voorkwam, en die als een 'neutraal' werd beschouwd. Wanneer louter 'maatregelen' zonder verdere specificatie werden voorgeschreven betekende dit dat men de handelende instelling zelf de keuze liet om uit het beschikbare instrumentarium van artikel 249 (ex-artikel 189) EG-Verdrag het meest passende instrument te kiezen voor het verwezenlijken van het nagestreefde doel<sup>1882</sup>. Voor artikel 150 (ex-artikel 127) betekent dit dat de Raad dus mag kiezen tussen verordeningen, richtlijnen of beschikkingen, en dat daarnaast de niet precies gedefinieerde 'besluiten' waarvan in het verleden veelvuldig gebruik werd gemaakt in beroepsopleidingmateries, eveneens nog tot de mogelijkheden behoren.

### 3.1.5.3. Aanbevelingen

461. Naast stimuleringsmaatregelen voorziet artikel 149 (ex-artikel 126) in de mogelijkheid om 'aanbevelingen' te doen. In tegenstelling tot stimuleringsmaatregelen, waarvan de inhoud en draagwijdte enigszins problematisch is, is het wel duidelijk wat er onder aanbevelingen moet worden verstaan. Het betreft hier het in artikel 249 (ex-artikel 189) als niet-verbindend aangemerkte beleidsinstrument, waarmee bepaalde beleidsopties kunnen worden uitgezet. In artikel 150 (ex-artikel 127) wordt geen melding gemaakt van de mogelijkheid aanbevelingen uit te vaardigen. Dit betekent natuurlijk niet dat er voor de sector van de beroepsopleidingen geen aanbevelingen kunnen worden uitgevaardigd. Precies omdat ze niet-verbindend zijn, mogen aanbevelingen worden uitgevaardigd over elk aspect dat onder het toepassingsgebied van het Verdrag valt. Bovendien valt de aanbeveling ook in de algemene categorie 'maatregelen' die de Raad op grond van artikel 150 (ex-artikel 127) kan uitvaardigen. De vermelding van aanbevelingen als mogelijk beleidsinstrument inzake onderwijs is dan ook louter declaratief van aard, en heeft enkel belang voor zover in artikel 149 (ex-artikel 126) de procedure bepaald worden volgens dewelke deze aanbevelingen moeten worden aangenomen -op voorstel van de Commissie en met gekwalificeerde meerderheid- waar dat tot het Verdrag van Maastricht ook nog met een enkelvoudige meerderheid mogelijk was. Artikel 149 (ex-artikel 126) spreekt enkel van aanbevelingen, niet van de eveneens niet verbindende adviezen. Hoewel nergens formeel bepaald, is het zo dat een niet verbindende handeling doorgaans advies wordt genoemd wanneer het een reactie vormt op een handelen van andere instanties, terwijl een aanbeveling overwegend op eigen initiatief wordt uitgevaardigd. Een advies kan net zoals een aanbeveling worden uitgevaardigd over elk onderwerp dat binnen het toepassingsgebied van het Verdrag valt, ook al is het niet uitdrukkelijk als beleidsinstrument voor de bewuste materie

---

(1882) B. DE WITTE, *Rapport*, 27.

vermeld. Omdat een advies dezelfde werking bezit als een aanbeveling, lijkt het aanvaardbaar te stellen dat het ook volgens dezelfde procedure, op voorstel van de Commissie en met gekwalificeerde meerderheid, kan worden aangenomen<sup>1883</sup>.

### **3.2. TOE-ORDENING VAN HET HOGER ONDERWIJS, VOORHEEN BEROEPSOPLEIDING**

462. Artikel 149 (ex-artikel 126) vermeldt voor het eerst onderwijs in het Verdrag, maar laat na dit begrip nauwkeurig te omschrijven. Dit is in zoverre problematisch, dat door de grondig verschillende structuur inzake onderwijs- en beroepsopleidingstelsels tussen de verschillende Lid-Statens, het begrip 'onderwijs' niet overal dezelfde lading dekt. Met name de afgrenzing met beroepsopleiding is niet steeds gemakkelijk te maken. Dit blijkt nochtans belangrijk omdat het nieuwe Verdrag in verschillende rechtsgrondslagen voor beide materies voorziet. Zoals uit de voorgaande uiteenzetting blijkt, bevatten artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag inderdaad andere bevoegdheden, andere doelstellingen en in hun oorspronkelijke versie voorzagen ze ook in verschillende besluitvormingsprocedures<sup>1884</sup>. Ook vanuit politiek oogpunt is de begripsafbakening en de daaraan verbonden afbakening van de toepassingsfeer van beide artikelen erg belangrijk<sup>1885</sup>. Onder meer het Memorandum voor het hoger onderwijs, dat de Commissie in de herfst van 1991 publiceerde en dat nog zeer sterk het economisch belang van onderwijs benadrukte, boezemde de vrees in dat ook na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht het (hoger) onderwijs als beroepsopleiding zou onderworpen blijven aan economische wetmatigheden<sup>1886</sup>.

463. Onzekerheid met betrekking tot wat er precies onder het begrip beroepsopleiding moest worden verstaan, werd mede veroorzaakt door het feit dat, door de dynamische interpretatie door het Hof van Justitie van het begrip beroepsopleiding in artikel 128 EEG-verdrag, er zich een communautaire definitie van het begrip beroepsopleiding had ontwikkeld, die vrijwel het gehele hoger onderwijs omvatte<sup>1887</sup>. Deze definitie onverkort blijven toepassen, zou kunnen

---

(1883) O. NOWOCZYN, *o.c.*, 124.

(1884) K. LENAERTS, "Het onderwijs in het europees recht na Maastricht", *TORB* 1992-93, 273.

(1885) J.E. FEUCHTHOFEN, en H.-J. BRACKMANN, "Berufliche Bildung im Maastrichter Unionsvertrag. Eine rechtspolitische Betrachtung zur Auslegung des Artikel 127", *RdJB* 1992, 471.

(1886) Zie *Memorandum over het Hoger Onderwijs in de Europese Gemeenschap*, COM (91) 349 en *Welke toekomst heeft het hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap? Reacties op het Memorandum*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Onderwijs, opleiding en jeugdzaken, Studies n° 2, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1993, 32-33.

(1887) "Iedere onderwijsvorm die opleidt voor een specifiek beroep, vak of betrekking, of die een bijzondere bekwaamheid verleent om een dergelijk beroep, vak of betrekking uit te oefenen, [...] ongeacht de leeftijd en het opleidingsniveau van de leerlingen of studenten, en zelfs indien in het studieprogramma een aantal algemene vakken zijn opgenomen": H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier*, zaak 293/83, *Jur.* 1985, 614, r.o. 30.

betekenen dat vrijwel het gehele hoger onderwijs<sup>1888</sup> en nog een gedeelte van het secundair onderwijs<sup>1889</sup> als 'beroepsopleiding' onder het regime van artikel 150 (ex-artikel 127) zou ressorteren. Nochtans was er naar verluidt wel degelijk de bedoeling bij de verdragssluitende partijen om ook het hoger onderwijs te laten beheersen door de principes die in artikel 149 (ex-artikel 126) waren vastgelegd. Zo beweert Konow dat de tekst van artikel 150 (ex-artikel 127) kort voor de ondertekening nog werd nagekeken, om elke verwijzing naar algemeen onderwijs te laten schrappen<sup>1890</sup>. Inderdaad spreekt artikel 150 (ex-artikel 127) over de 'opleiders' en 'leerlingen', terwijl artikel 149 (ex-artikel 126) het heeft over 'studenten' en 'docenten', een terminologie die meer overeenstemt met de benamingen die worden gebruikt in het hoger onderwijs. Anderzijds heeft artikel 150 (ex-artikel 127) het over 'opleidings- of onderwijsinstellingen' wat dan weer laat vermoeden dat ook dit artikel op onderwijs van toepassing zou kunnen zijn. Uit de redactie van beide verdragsartikelen kunnen geen echt doorslaggevende argumenten worden afgeleid: de bewoordingen laten zowel de conclusie dat het hoger onderwijs onder artikel 149 (ex-artikel 126), dan wel onder artikel 150 (ex-artikel 127) moet gerangschikt worden, toe. Ook uit de verdragssystematiek valt niet eenduidig af te leiden waar hoger onderwijs moet onder begrepen worden. Zo overstijgt het Comettprogramma, dat intensievere grensoverschrijdende samenwerking tussen universiteiten en bedrijfsleven nastreeft, duidelijk de doelstellingen opgesomd in artikel 149 (ex-artikel 126), en valt onder de doelstellingen van artikel 150 (ex-artikel 127). Nochtans betreft het programma wel duidelijk de studie aan de universiteit en instellingen voor hoger onderwijs<sup>1891</sup>.

464. Cloos schijnt in zijn commentaar op het Verdrag van Maastricht voetstoots aan te nemen dat artikel 150 (ex-artikel 127) de 'opvolger' van het voormalige artikel 128 is, omdat zij beiden over 'beroepsopleiding' gaan<sup>1892</sup>. Dat deze opvatting niet zo vanzelfsprekend is blijkt uit de Duitse teksten. In het oorspronkelijke artikel 128 was er sprake van 'Berufsausbildung'. In het nieuwe artikel 150 (ex-artikel 127) heeft men het echter over 'Berufliche Bildung'<sup>1893</sup>. Het begrip Berufsausbildung leeft in het Verdrag ook enkel voort in die artikels die door het Verdrag van Maastricht niet veranderd werden<sup>1894</sup>. Aldus lijkt het aannemelijk dat niet enkel artikel 150 (ex-artikel 127), maar beide nieuwe artikelen gezamenlijk het *acquis communautaire* dat op grond van artikel 128 EEG-Verdrag in de rechtspraak is ontstaan, opvangen<sup>1895</sup>.

---

(1888) H.v.J. 30 mei 1989, *Commissie t. Raad*, zaak 242/87, *Jur.* 1989, 1457, r.o. 33-37.

(1889) H.v.J. 27 september 1988, *Belgische Staat t. Humbel*, zaak 263/86, *Jur.* 1988, 3205.

(1890) G. KONOW, *o.c.*, 430.

(1891) O. NOWOCZYN, *o.c.*, 107-108.

(1892) J. CLOOS e.a., *o.c.*, 318: "l'article 127 qui remplace l'art.128".

(1893) *Van Dale Groot Woordenboek Duits-Nederlands*, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1990, 222 geeft *beroepsopleiding* als vertaling voor het woord *Berufsausbildung*. *Berufliche Bildung* komt in het woordenboek niet voor, maar wel *Berufliche Ausbildung* waarvoor eveneens de vertaling *beroepsopleiding* wordt gegeven.

(1894) R. DOHMS, *o.c.*, 452.

(1895) K. LENAERTS, "Het onderwijs in het europees recht na Maastricht", *TORB* 1992-93, 273-274.

Er is niet echt een probleem met betrekking tot de rechtsbasis voor initiatieven die de beroepsopleiding in de enge zin betreffen, zoals opleiding op de werkvloer, of opleiding op vraag of initiatief van een bedrijf: deze vallen duidelijk onder artikel 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag. Minder eenduidig is de toeordening van andere op grond van artikel 128 EEG-Verdrag ontwikkelde gemeenschapsbevoegdheden, zoals die met betrekking tot het hoger onderwijs of met betrekking tot bepaalde vormen van secundair onderwijs.

465. Bij de interpretatie van een verdragsartikel moet rekening gehouden worden met de stand van de integratie<sup>1896</sup>. Het doel van deze verdragswijziging was overduidelijk te komen tot een verdieping van de Gemeenschap, een "*nieuwe etappe in het proces van totstandkoming van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa*"<sup>1897</sup>. Dit moet gepaard gaan met een volledige en verdere ontwikkeling van het *acquis communautaire*<sup>1898</sup>, wat betekent dat de uitlegging van de nieuwe verdragsbepalingen zo moet gebeuren dat alles wat reeds totstandgekomen was op grond van de oude bepaling artikel 128 EEG-Verdrag, ook op grond van de nieuwe bepalingen moet kunnen worden bereikt<sup>1899</sup>. De bedoeling van het communautair onderwijs- of beroepsopleidingbeleid was op de eerste plaats een verhoogde mobiliteit van studenten te bewerkstelligen, als het ware een 'vrij verkeer van studenten'. Deze doelstellingen worden perfect opgevangen door de doelstellingen zoals zij verwoord worden in artikel 149 (ex-artikel 126). Ook uit de doelstellingen van het Europees onderwijsbeleid zoals ze in tal van niet-bindende resoluties worden verwoord, blijkt duidelijk dat ze, voor zover er een scheiding tussen beroepsopleiding en algemeen vormend onderwijs wordt doorgevoerd, hoger en secundair onderwijs geacht worden onder het begrip onderwijs te vallen<sup>1900</sup>. Wat reeds door de Gemeenschap geregeld werd, maar niet kan onder artikel 149 (ex-artikel 126), moet dus op grond van artikel 150 (ex-artikel 127) geregeld worden<sup>1901</sup>.

466. Het lijkt met andere woorden gerechtvaardigd aan te nemen dat het hoger onderwijs na het Verdrag van Maastricht in beginsel onder artikel 149 (ex-artikel 126) valt, terwijl slechts wanneer en in zover ook aspecten van beroepsopleiding betrokken zijn, eveneens een beroep op artikel 150 (ex-artikel 127) moet worden gedaan. Artikel 149 (ex-artikel 126) EG-Verdrag vormt aldus de *lex generalis*, waarop de gemeenschapsbevoegdheid voor alle onderwijsmateries steunt, terwijl op artikel 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag als *lex specialis* een beroep wordt gedaan voor die aspecten die buiten het bereik van het eerste artikel vallen<sup>1902</sup>. Concreet

---

(1896) H.v.J. 31 maart 1971, *Commissie t. Raad*, zaak 22/70, *Jur.* 1971, 263.

(1897) Artikel 1 (ex-artikel A), tweede lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(1898) Artikel 2 (ex-artikel B), vijfde streepje van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(1899) J.E. FEUCHTHOFEN en H.-J. BRACKMANN, *o.c.*, 469.

(1900) R. DOHMS, *o.c.*, 453-455.

(1901) O. NOWOCZYN, *o.c.*, 113.

(1902) K. LENAERTS, "Het onderwijs in het europees recht na Maastricht", *TORB* 1992-93, 273-274.

betekent dit dat de mobiliteitsprogramma's, die voorheen op basis van artikel 128 EEG-Verdrag werden uitgevaardigd, nu hun rechtsgrondslag in artikel 149 (ex-artikel 126) vinden. Slechts wanneer dit nodig is, doet de Gemeenschap een bijkomend beroep op artikel 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag, met de regels die in dat geval van toepassing zijn. Lenaerts geeft voorbeelden van gevallen waarin hij een dergelijk 'tweesporige' aanpak nodig acht. Het Comettprogramma bevat bijvoorbeeld een hele reeks aspecten die de beroepsopleiding zoals in artikel 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag omschreven, betreffen<sup>1903</sup>, maar andere aspecten houden dan weer verband met het beleid op onderwijsgebied (bv. de initiële opleiding op gebied van technologie en de toepassingen de overdracht daarvan<sup>1904</sup>, net zoals de mogelijke uitwisseling van studenten gedurende de periode van een trimester tot een jaar als 'integrerend deel van de opleiding van de student'<sup>1905</sup>). Slechts wanneer een bepaald programma acties volledig buiten onderwijsverband laat plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld in het Petra-programma, is de toeordening tot artikel 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag onbetwistbaar<sup>1906</sup>.

467. In beginsel is het zo dat wanneer de gemeenschapsbevoegdheid op twee verdragsbepalingen berust, de instellingen ook gehouden zijn de desbetreffende handelingen op basis van die twee bepalingen vast te stellen<sup>1907</sup>. Dit was voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam enigszins problematisch, omdat beide artikelen toen nog een verschillende besluitvormingsprocedure kenden. Artikel 149 (ex-artikel 126) legde namelijk de medebeslisingsprocedure op, terwijl artikel 150 (ex-artikel 127) de iets minder zware samenwerkingsprocedure voorschreef. Het Hof heeft in dit verband in de Tititaandioxydezaak besloten dat, wanneer procedures uit verschillende verdragsartikelen die als rechtsgrondslag genomen worden, niet met elkaar verzoenbaar zijn, voor de meer democratische procedure moet worden gekozen die *"een versterking van de deelneming van het Europese Parlement aan het wetgevingsproces van de Gemeenschap"*, omdat *"zich in de deelneming van Parlement, op communautair niveau, een democratisch grondbeginsel af(spiegelt), volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen"*<sup>1908</sup>. In het bewuste geval behield het Hof als rechtsgrondslag alleen het artikel met de 'meer democratische' procedure als wettelijke basis, te meer omdat de doelstelling van het andere

---

(1903) Zie Besluit van de Raad van 16 december 1988 tot aanneming van Comett II (89/27/EEG), *PB. L.* 1989, 13/28-31; bv. rubriek B), a) ii) m.b.t. 'nascholing' (cfr. art. 127 (thans 150), tweede lid, tweede streepje EG-Verdrag) en iii) betreffende de samenwerking tussen opleidings- en onderwijsinstellingen en ondernemingen inzake opleiding (cfr. art. 127 (thans 150), tweede lid, vierde streepje).

(1904) Comettbesluit, *hoger geciteerd*, rubriek A, iii.

(1905) Comettbesluit, *hoger geciteerd*, rubriek B, a), i.

(1906) K. LENAERTS, "Het onderwijs in het europees recht na Maastricht", *TORB* 1992-93, 274.

(1907) H.v.J. 11 juni 1991, *Commissie t. Raad*, zaak C-300/89, *Jur.* 1991, I-2900, r.o. 17, waarin wordt verwezen naar H.v.J. 27 september 1988, *Commissie t. Raad*, zaak 165/87, *Jur.* 1988, 5561, r.o. 11.

(1908) Zaak C-300/89, *hoger geciteerd*, I-2900, r.o. 20. Zie ook R. BARENTS, "The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation", *C.M.L. Rev.* 1993, 85 en K.St.C. BRADLEY, "L'arrêt dioxyde de titane: un jugement de Salomon?" (noot bij H.v.J. 11 juni 1991, zaak C-300/89), *Cah. dr. eur.* 1992, 602-630.



artikel (*in casu* milieubescherming) doeltreffend kon worden gestreefd door de op grond van de andere rechtsgrondslag uitgevaardigde harmoniseringmaatregelen. Lenaerts bestempelde de gelijkenis tussen de Tititaandioxydezaak en de verhouding tussen beroepsopleiding en onderwijs 'treffend'<sup>1909</sup>. In het geval van de titiaandioxyde was de meest democratische procedure de samenwerkingsprocedure (het alternatief was unanimiteit), terwijl in het geval van onderwijs en beroepsopleiding de samenwerkingsprocedure van artikel 150 (ex-artikel 127) het onderspit moet delven voor de -meer democratische- medebeslissingsprocedure van artikel 149 (ex-artikel 126). Dit betekent dat wanneer onderwijs ten gevolge van de uit de rechtspraak van het Hof afgeleide definitie, tevens kan aangemerkt worden als beroepsopleiding, toch de voorkeur zou moeten worden gegeven aan artikel 149 (ex-artikel 126) als enige rechtsgrondslag voor het beleid ter zake. Zelfs de materies die eerder met beroepsopleiding betreffen, maar die tevens met onderwijs samenhangen, ziet Lenaerts onder artikel 149 (ex-artikel 126) ressorteren. Artikel 150 (ex-artikel 127) zou dan evolueren naar een bijzondere bevoegdheidsgrond voor materies van beroepsopleiding die buiten het onderwijsgebied vallen. Deze opvatting wordt eveneens ondersteund door de functionele definitie van het begrip beroepsopleiding in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Daarin vindt men immers meermaals verwijzingen naar het feit dat er geen strikt onderscheid kan gemaakt worden tussen verschillende soorten van onderwijs. Beroepsopleiding kan volgens het Hof niet tot een welbepaalde sector of niveau beperkt worden, maar omvat horizontaal, "*iedere onderwijsvorm die opleidt voor een specifiek beroep, vak of betrekking, of die een bijzondere bekwaamheid verleent om een dergelijk beroep, vak of betrekking uit te oefenen*". Daarbij speelt leeftijd en opleidingsniveau van leerlingen of studenten geen rol, evenmin als het feit dat er een aantal algemene vakken in het programma zijn opgenomen<sup>1910</sup>.

468. De eerste besluiten die genomen werden op grond van de nieuwe verdragsartikelen, lijken de stelling van Lenaerts grotendeels te bevestigen. Het Socrates-programma<sup>1911</sup>, dat naast een actie betreffende schools onderwijs, Comenius, onder meer de vroegere Erasmus- en Linguaprogramma's herneemt, heeft zowel artikel 126 (thans artikel 149) als 127 (thans artikel 150) als rechtsbasis. De preambule van het programma stelt echter duidelijk dat artikel 127 (thans artikel 150) ook in de rechtsbasis is betrokken, omdat het programma maatregelen bevat die verder gaan dan algemeen onderwijs, met inbegrip van hoger onderwijs<sup>1912</sup>. De juridische dienst van de Commissie had in de aanloop naar de aanvaarding van het programma nog geargumenteerd dat het hoger onderwijs eigenlijk een onder artikel 127 (thans artikel 150)

---

(1909) K. LENAERTS, "Het onderwijs in het europees recht na Maastricht", *TORB* 1992-93, 275.

(1910) Zaak 295/83, *hoger geciteerd*, 593; zaak 24/86, *hoger geciteerd*, 379; zaak 263/86, *hoger geciteerd*, 5365; zaak 56/88, *hoger geciteerd*, 2757.

(1911) Besluit 819/95/EG-Verdrag van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 1995 tot instelling van een communautair actieprogramma 'Socrates', *PB. L.* 1995, 87/10. (hierna genoemd: *Socrates-programma*) (zie tevens de gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, *PB. L.* 1995, 132/18).

(1912) Socrates-programma, *hoger geciteerd*, zevende overwegende van de preambule.

ressorterende vorm van beroepsopleiding was, en dit artikel dus ook de rechtsbasis van het programma diende te vormen. Het Europees Parlement meende echter dat artikel 126 (thans artikel 149) een voldoende rechtsgrond bood<sup>1913</sup>. De motivering in de preambule is niet geheel duidelijk, maar het lijkt er toch op dat men niet uitgaat van het standpunt dat artikel 127 (thans artikel 150) als rechtsbasis nodig was omwille van het feit dat hoger onderwijs als beroepsopleiding werd gekwalificeerd, maar wel omdat bepaalde acties, zoals de docentenuitwisseling, niet het onderwijs maar wel de beroepsopleiding betreffen<sup>1914</sup>. Anderzijds is het Leonardoprogramma<sup>1915</sup>, dat onder meer de programma's Comett, Eurotecnet, Force en Petra omvat, uitsluitend op artikel 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag gebaseerd, hoewel bepaalde acties toch betrekking hebben op universiteiten<sup>1916</sup>, zodat het wellicht te sterk is om te stellen dat artikel 127 (thans artikel 150) evolueert naar een bijzondere bevoegdheidsgrond voor acties die volledig buiten het onderwijs vallen. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, waardoor nu ook voor beroepsopleiding de medebeslissingsprocedure geldt, is het belang van het onderscheid tussen beide verdragsartikelen enigszins afgenomen. Het onderscheid ligt nu vooral in het feit dat de doelstellingen waarop het optreden mag gericht zijn in beide artikelen erg uiteenlopend zijn.

#### **4. VERHOUDING ARTIKEL 149 (EX-ARTIKEL 126) EN 150 (EX-ARTIKEL 127) EG-VERDRAG EN ANDERE VERDRAGSBEPALINGEN MET RELEVANTIE VOOR ONDERWIJS**

##### **4.1. VERHOUDING TOT ARTT. 40 (EX-ARTIKEL 49) E.V. EN ARTT. 47 (EX-ARTIKEL 57) E.V.**

469. In de vorige hoofdstukken hebben we telkens weer geconstateerd dat, lang voor de Gemeenschap zich voor het eerst een expliciete bevoegdheid inzake onderwijs zag toegekend, er reeds een aanzienlijk aantal communautaire handelingen bestonden met een weerslag op de nationale regelgeving inzake onderwijs die aan andere verdragsbepalingen, vooral die inzake vrij personenverkeer, waren aangeknoopt. Treffende voorbeelden hiervan zijn de richtlijn betreffende het onderwijs aan migrantenkinderen<sup>1917</sup>, of de richtlijnen betreffende de erkenning

---

(1913) Amendementen van het Europees Parlement op Socrates-voorstel in eerste lezing, *PB. C.* 1994, 128/480.

(1914) B. DE WITTE, *Rapport*, 31.

(1915) Besluit van de Raad van 6 december 1994 tot vaststelling van een communautair actieprogramma voor de ontwikkeling van een beleid van de Europese Gemeenschap inzake beroepsopleiding (Leonardo da Vinci) (94/819/EEG), *PB. L.* 29 december 1994, 340/8. (hierna genoemd *Leonardoprprogramma*)

(1916) Zie bijvoorbeeld Leonardoprogramma, *hoger geciteerd*, Actie II, 1. 2.

(1917) Richtlijn van de Raad 486/77/EEG van 25 juli 1977 inzake het onderwijs aan kinderen van migrerend werknemers, *PB. L.* 1977, 199/32, cfr. *supra*, Hoofdstuk 3, punt 3.1.1.2. (p. 140 e.v.).

van diploma's<sup>1918</sup>, die hun rechtsgrond vonden in respectievelijk artikel 40 (ex-artikel 49) EG-Verdrag en 47 (ex-artikel 57) EG-Verdrag. Nu de bevoegdheid voor onderwijs in het Verdrag vastligt, rijst onvermijdelijk de vraag of er nog ruimte is voor dergelijke handelingen. Deze vraag behelst twee aspecten. Als eerste dient te worden nagegaan of maatregelen die een rechtstreekse weerslag hebben op het onderwijsbeleid van de Lid-Staten ook na de invoering van de nieuwe verdragsartikelen nog op grond van deze artikelen kunnen worden uitgevaardigd. In geval deze vraag positief dient te worden beantwoord, moet echter ook nog bepaald worden of de maatregelen die op grond van deze artikelen worden uitgevaardigd, eveneens onderworpen zijn aan de beperkingen die krachtens artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag aan het optreden van de Gemeenschap in onderwijs en beroepsopleiding worden opgelegd.

470. Het is algemeen aanvaard dat deze artikelen hun volledige geldingskracht, ook ten aanzien van onderwijsmateries behouden. Een andere optie zou immers strijdig zijn met het *acquis communautaire*, waarbij reeds in het Casagrande-arrest uitdrukkelijk werd gesteld dat de principiële bevoegdheid voor de organisatie van het onderwijs en de financiering ervan, niet kon beletten dat communautaire maatregelen in het nationale onderwijsbeleid konden doorwerken, een uitspraak die later veelvuldig bevestigd werd<sup>1919</sup>. De beperkingen die in artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) gesteld worden aan het optreden van de Gemeenschap inzake onderwijs en beroepsopleiding, gelden niet ten aanzien van de specifieke bevoegdheidsgronden van het Verdrag, die niet het onderwijs of de beroepsopleiding tot doel hebben, maar waarvan maatregelen die erop gebaseerd worden eventueel wel een weerslag op die domeinen kunnen hebben. Dit kan men, behalve uit het principe van het behoud van het *acquis communautaire*, ook afleiden uit de redactie van bijvoorbeeld artikel 47 (ex-artikel 57) EG-Verdrag<sup>1920</sup>. Immers, dit artikel draagt ook na het Verdrag van Maastricht in zijn tweede lid de Raad nog steeds op met eenparigheid van stemmen (op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement) richtlijnen vast te stellen waarvan de uitvoering in minstens één van de Lid-Staten een wijziging van de in de wetgeving neergelegde beginselen betreffende de regeling van beroepen met zich meebrengt voor wat betreft de opleiding en voorwaarden voor de toegang van natuurlijke personen. Deze formulering, waarin duidelijk verwezen wordt naar het harmoniseren van de opleiding, laat weinig twijfel bestaan dat ook voor de toekomst dergelijke harmoniseringsbevoegdheid van de Gemeenschap behouden blijft, weliswaar in de context van het functioneren van de interne markt, en meer bepaald van het vrij personenverkeer<sup>1921</sup>.

---

(1918) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 6 (p. 247 e.v.).

(1919) Zaak 9/74, *hoger geciteerd*, 797, r.o. 7; zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 613, r.o. 21.

(1920) K. LENAERTS, "Het onderwijs in het europees recht na Maastricht", *TORB* 1992-93, 278.

(1921) B. DE WITTE, *Rapport*, 28.

471. Dittmann en Fehrenbacher menen zelfs dat deze verdragsartikelen hun volle geldingsbereik behouden, onafhankelijk van het feit of de doelstellingen van dit verdragsartikel al dan niet tevens onder de doelstellingen van artikel 149 (ex-artikel 126) of 150 (ex-artikel 127) vallen<sup>1922</sup>. Wel zal steeds moeten worden nagegaan of een bepaalde maatregel op een dergelijk verdragsartikel moet worden gesteund, of dat het daarentegen een nauwere band met de basisartikelen vertoont. Deze afweging moet op objectieve gronden gebeuren<sup>1923</sup>. Maatregelen die eventueel zouden worden genomen op grond van de andere verdragen (EGA en EGKS) vallen zelfs buiten deze vraagstelling, want zij blijven in elk geval onberoerd: het Verdrag van Maastricht wijzigt uitdrukkelijk niets aan deze twee verdragen<sup>1924</sup>.

#### 4.2. ARTIKEL 308 (EX-ARTIKEL 235) EG-VERDRAG

472. De bevoegdheid van de Gemeenschap is in artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag zeer beperkend omschreven. Het is dan ook niet onwaarschijnlijk dat op een bepaald moment de verleiding ontstaat om de beperkingen van deze artikels te omzeilen. Dit zou onder meer het geval zijn wanneer men zich op een ander verdragsartikel steunt om initiatieven te nemen die buiten de in de genoemde verdragsartikelen opgelegde grenzen vallen. Zo zou men zich kunnen baseren op artikel 308 (ex-artikel 235) EG-Verdrag. Artikel 308 (ex-artikel 235) is de algemene bevoegdheidsgrond, waarin werd voorzien om maatregelen te kunnen nemen om verdragsdoelstellingen te kunnen verwezenlijken, waarvoor het Verdrag zelf niet in de vereiste bevoegdheden heeft voorzien. De voorwaarden voor de toepasselijkheid van artikel 308 (ex-artikel 235) zijn drieërlei: het moet gaan om een noodzakelijke maatregel, de maatregel moet genomen worden om een doel te verwezenlijken in het kader van de gemeenschappelijke markt, en het Verdrag zelf mag niet in de vereiste bevoegdheid voorzien. Het gebruik van artikel 308 (ex-artikel 235) in de context van onderwijs doet twee vragen rijzen. Ten eerste kan men zich afvragen of er *überhaupt* nog een toepassingsmogelijkheid voor artikel 308 (ex-artikel 235) in het onderwijsdomein bestaat. In tegenstelling tot de artikels betreffende het vrij personenverkeer, die in de vorige paragraaf behandeld werden, heeft artikel 308 (ex-artikel 235) geen eigen finaliteit, maar geldt het enkel als opvangmogelijkheid, wanneer een elders vermelde verdragsdoelstelling niet met de aangereikte middelen kan worden bereikt. Men zou kunnen stellen dat door de invoering van een artikel inzake onderwijs, de opvangmogelijkheid van artikel 308 (ex-artikel 235) EG-Verdrag, waarvan voorheen voor onderwijsmateries geregeld gebruik werd gemaakt, nu overbodig geworden is. Wanneer men er toch van uitgaat dat er nog een toepassingsmogelijkheid voor artikel 308 (ex-artikel 235) in onderwijsmateries blijft bestaan, dan geldt vervolgens de vraag of de beperkingen die krach-

---

(1922) A. DITTMANN en C. FEHRENBACHER, *o.c.*, 489.

(1923) Zaak C-300/89, *hoger geciteerd*, I-2867.

(1924) Artikel 305 (ex-artikel 232) EG-Verdrag. A. DITTMANN en C. FEHRENBACHER, *o.c.*, 488.

tens artikel 149 (ex-artikel 126) aan het optreden van de Gemeenschap in deze materie worden gesteld, ook gelden voor maatregelen op grond van artikel 308 (ex-artikel 235) EG-Verdrag. Meer in het bijzonder is het van belang te weten of het harmonisatieverbod ook van toepassing is op maatregelen die hun rechtsgrondslag in dit artikel vinden.

473. In de rechtsleer lopen de meningen over het mogelijk gebruik van artikel 308 (ex-artikel 235) EG-Verdrag uiteen. Lenaerts<sup>1925</sup> is van oordeel dat een beroep op artikel 308 (ex-artikel 235) in de onderwijssector niet kan. Hij ziet daarvoor onder meer procedurele bezwaren. Zo voorziet de procedure van het vierde lid van artikel 149 (ex-artikel 126) niet alleen in consultatie van het Economisch en Sociaal Comité, maar tevens van het Comité van de Regio's, en dient het Parlement zijn instemming te geven. De eenparigheid van artikel 308 (ex-artikel 235) kan volgens Lenaerts niet als substituut voor deze overlegprocedure dienen. Hij ziet de door artikel 203 (ex-artikel 146) van het Verdrag ingevoerde mogelijkheid voor een lid van een regionale regering om in de Raad te zetelen als vertegenwoordiger van zijn Lid-Staat, niet als een afdoende oplossing voor het uitgeschakeld zijn van het Comité van de Regio's in de procedure volgens artikel 308 (ex-artikel 235). Ook meent hij dat de 'doelstellingen van de Gemeenschap' inzake onderwijs en beroepsopleiding, zoals in artikel 3 q) omschreven, uitputtend gevisieerd worden door de bevoegdheidsomschrijvingen van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127). Deze regeling dient volgens Lenaerts dan ook in haar positieve en negatieve aspecten voorrang te krijgen op artikel 308 (ex-artikel 235), waarop een beroep slechts mogelijk is wanneer geen enkele andere specifieke bevoegdheidsgrond in het Verdrag gevonden wordt<sup>1926</sup>.

474. Dittmann en Fehrenbacher daarentegen zijn van mening dat harmonisering via artikel 308 (ex-artikel 235) wel mogelijk blijft. Deze auteurs voeren ook aan dat de verdragsdoelstellingen die men krachtens artikel 308 (ex-artikel 235) moet nastreven, niet beperkt zijn tot de algemene doelstellingen zoals ze omschreven zijn in artikel 3, en voor onderwijs meer bepaald in artikel 3,q), maar dat ook andere, specifieke verdragsdoelstellingen, zoals bijvoorbeeld die van artikel 149 (ex-artikel 126), aan de basis van een actie op grond van artikel 308 (ex-artikel 235) kunnen liggen. Harmoniseringsmaatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van deze beide artikelen kunnen dus, en het nieuwe Verdrag biedt volgens deze auteurs hiervoor nog duidelijkere aanknopingspunten dan vroeger. De voorwaarde voor de toepasbaarheid van artikel 235 (thans artikel 308), namelijk dat in het Verdrag niet in de noodzakelijke bevoegdheden voor de verwezenlijking van de doelstellingen is voorzien, is ten aanzien van een in de toekomst voor noodzakelijk gehouden harmonisering van de onderwijsstelsels wat betreft artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) vervuld. In tegenstelling tot Lenaerts achten deze auteurs de unanimiteit die nodig is voor maatregelen op basis

---

(1925) K. LENAERTS, "Het onderwijs in het europees recht na Maastricht", *TORB* 1992-93, 278.

(1926) H.v.J. 26 maart 1987, *Commissie t. Raad*, zaak 45/86, *Jur.* 1987, 1520, r.o. 13.

van artikel 308 (ex-artikel 235) dan weer wel als een voldoende bescherming van de deelstaatcomponent. Zij zijn van oordeel dat een toepasselijkheid van het harmoniseringsverbod op maatregelen krachtens artikel 235 (thans artikel 308), een aanpassing in die zin vereist van de bewoordingen van dit artikel. Enkel de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zouden een rem kunnen zetten op harmonisering op grond van artikel 235 (thans artikel 308)<sup>1927</sup>. Deze auteurs zijn m.a.w. van mening dat de toepasselijkheid van het harmoniseringsverbod beperkt is tot de maatregelen die op basis van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) worden uitgevaardigd.

475. Dohms<sup>1928</sup>, is dan weer de mening toegedaan dat artikel 308 (ex-artikel 235) niet kan gebruikt worden om maatregelen uit te vaardigen ter verwezenlijkingen van de doelstellingen van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) van het EG-Verdrag. Argumenten vindt deze auteur eveneens in het ongewijzigd karakter van artikel 308 (ex-artikel 235), waar maatregelen in principe kunnen worden uitgevaardigd 'in het kader van de gemeenschappelijke markt', zodat althans maatregelen in het algemeen onderwijs, volgens hem niet op grond van dit verdragsartikel kunnen worden uitgevaardigd. Hij voert aan dat dit argument standhoudt, zelfs wanneer men de -enigszins omstreden- brede uitlegging van het begrip 'gemeenschappelijke markt' aanvaardt volgens dewelke het begrip gemeenschappelijke markt het geheel van maatregelen die betrekking hebben op het economisch gebeuren betreft. Sinds de omvorming van de Europese Economische Gemeenschap naar een Europese Gemeenschap, omvat het Verdrag ook een heel aantal niet-economische doelstellingen. Artikel 308 (ex-artikel 235) zou dan ook slechts bruikbaar zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) van het Verdrag, wanneer men het begrip 'gemeenschappelijke markt' uitbreidt met de volledige doelstellingscatalogoog van artikel 3. Dohms verwacht wel een poging van de Commissie en de Raad in die zin, maar ziet een dergelijke optie niet standhouden voor het Hof. Hij onderscheidt in de rechtspraak van het Hof in onderwijszaken<sup>1929</sup> immers een tendens om het gebruik van artikel 308 (ex-artikel 235) terug te dringen tot zijn oorspronkelijke bedoeling om aldus komaf te maken met discrepanties tussen een bestaande functionele bevoegdheid en een krachtens het principe van de toegewezen bevoegdheden geheel of gedeeltelijke verwezenlijkingsbevoegdheid. Immers, in de arresten Erasmus<sup>1930</sup> en Comett<sup>1931</sup> wees het Hof de noodzakelijkheid van het beroep doen op artikel

---

(1927) A. DITTMANN en C. FEHRENBACHER, o.c., 489-490.

(1928) R. DOHMS, o.c., 165-166.

(1929) Zaak 45/86, *hoger geciteerd*, 1493.

(1930) Zaak 242/87, *hoger geciteerd*.

(1931) Gevoegde zaken C-51/89, C-90/89 en C-94/89, *hoger geciteerd*.

235 (thans artikel 308), en de daarin besloten noodzakelijkheid van eenstemmigheid, af, ten voordele van het uitsluitend gebruik van artikel 128<sup>1932</sup>.

476. Zowel voor de opvatting dat artikel 308 (ex-artikel 235) niet mag worden gebruikt in onderwijszaken, als voor de tegenovergestelde opvatting, zijn argumenten te vinden. De stelling dat artikel 308 (ex-artikel 235) niet mag worden ingeroepen, onder meer omdat het Hof in zijn onderwijsarresten juist een beweging weg van dit artikel aan het maken was, ten voordele van artikel 128 EEG-Verdrag, overtuigt niet. Immers, het Hof oordeelde in de vermelde zaken, zoals van het Hof kan worden verwacht, op een integratiebevorderende manier. Op dat moment -eind jaren '80, en vooral vóór de invoering van het Verdrag van Maastricht- was de keuze voor artikel 128 met zijn eenvoudige procedure en enkelvoudige meerderheid een integratiebevorderende opstelling van het Hof. Net dezelfde inspiratie zou in dit geval het Hof tot een andere conclusie kunnen leiden. Aangezien het middel dat duidelijk het snelst integratie verwezenlijkt -harmonisatie- krachtens artikel 149 (ex-artikel 126) of 150 (ex-artikel 127) niet mag worden gebruikt, lijkt het niet onmogelijk dat het Hof oordeelt dat een bepaalde verdragsdoelstelling, zelfs één van de artikels 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127), niet door de zeer beperkte instrumenten waarin deze artikelen voorzien kan worden bereikt, wat het Hof ertoe zou kunnen leiden harmoniseringsmaatregelen op grond van artikel 308 (ex-artikel 235) toe te laten. De situatie is in die zin fundamenteel verschillend van die in het Erasmusarrest, omdat in deze laatste er wel degelijk een verdragsartikel bestond waarop de actie kon worden gebaseerd -namelijk artikel 128 EEG-Verdrag- en op basis van dit artikel de nodige maatregelen konden worden genomen, zelfs maatregelen met verregaande financiële implicaties (al was dit iets wat pas door de uitspraak van het Hof kwam vast te staan). In het geval dat wij onderzoeken, is het duidelijk dat de maatregel, indien hij niet op artikel 308 (ex-artikel 235) kan worden gebaseerd, niet kan worden gerealiseerd.

477. Inderdaad, artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) vormen een goed voorbeeld van de situatie waarin de Gemeenschap wel over een materiële, maar niet over een daarmee corresponderende uitvoeringsbevoegdheid beschikt (enkel de mogelijkheid om stimuleringsmaatregelen uit te vaardigen, niet om te harmoniseren). Letterlijk genomen belet niets dat, wanneer men van oordeel is dat het noodzakelijk is om in het kader van de gemeenschappelijke markt bijvoorbeeld tot een grotere transparantie van kwalificaties te komen, met een maatregel op grond van artikel 308 (ex-artikel 235) de opleidingsstelsels van de Lid-Staten zouden worden geharmoniseerd. Uit de formulering van artikel 308 (ex-artikel 235) valt immers geen andere beperking af te leiden dan de voorwaarden die in het artikel zelf geformuleerd worden. Alles hangt dus af van de -voorlopig niet aan het oordeel van het Hof voorgelegde- draagwijdte van de beperkingen die in artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel

---

(1932) In het Erasmusarrest werd uiteindelijk wel besloten dat artikel 235 als wettelijke basis voor het Erasmus-programma nodig was, maar dan wel omdat vastgesteld werd dat er ook aspecten in betrokken werden, met name onderzoek, die buiten het toepassingsgebied van artikel 128 EEG-Verdrag vielen.

127) worden geformuleerd. Wanneer we de *ratio legis* van de bewuste verdragsartikelen erbij betrekken, dan lijkt het echter logisch te stellen dat de beperkingen van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) van toepassing zijn op alle acties die gericht zijn op het verwezenlijken van de doelstellingen van deze artikelen. Gezien de duidelijke omschrijving van de harmoniseringsverboden zou een niet-aanvaarden van de werking van deze beperkingen voor maatregelen op grond van artikel 308 (ex-artikel 235) afbreuk doen aan de *ratio legis* van beide artikelen -waarbij duidelijk een beperking van de gemeenschapsbevoegdheid voor ogen stond<sup>1933</sup>- en van de systematiek van het Verdrag in zijn geheel met artikel 308 (ex-artikel 235) als 'opvangartikel' voor gevallen waarin niet in een specifieke bevoegdheid was voorzien, en niet voor wanneer een bevoegdheid elders was uitgesloten<sup>1934</sup>. Dit was overigens ook de opvatting van de Europese Raad van Edinburg<sup>1935</sup>, die het gebruik van artikel 308 (ex-artikel 235) voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de artikelen 126 tot en met 129 (thans 149 tot 152), uitsloot. Dit impliceert echter ook dat eventuele andere onderwijsgerelateerde doelstellingen dan die van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) in het kader van de gemeenschappelijke markt wel nog kunnen worden nagestreefd met maatregelen op grond van artikel 308 (ex-artikel 235) EG-Verdrag<sup>1936</sup>. Het Tabaksrichtlijnarrrest, dat de verhouding tussen de voormalige artikelen 100A (thans, na wijziging, artikel 95) en 129 (thans artikel 152) betrof, bevestigt deze opvatting. Krachtens dit arrest kunnen op basis van andere verdragsbepalingen vastgestelde harmonisatiebepalingen invloed hebben op de bescherming van de volksgezondheid, maar mag het gebruik van andere artikelen van het Verdrag als rechtsgrondslag er niet toe leiden, dat de uitdrukkelijke uitsluiting van harmonisatie in artikel 129 (thans artikel 152) van het Verdrag wordt omzeild<sup>1937</sup>.

478. Stellen dat de doelstellingen van de Gemeenschap inzake beroepsopleiding en onderwijs zoals vooropgezet in artikel 3,q) uitputtend geïnterpreteerd worden door de limitatieve omschrijvingen in artikel 149 (ex-artikel 126) en 127<sup>1938</sup> lijkt ons te restrictief: dit zou afbreuk doen aan het dynamisch karakter van de Gemeenschap. Dit schijnt des te meer zo nu de plaats van onderwijs in de kennismaatschappij in de nabije toekomst ingrijpend lijkt te zullen verande-

---

(1933) M. NIEDOBITEK, "Die kulturelle Dimension im Vertrag über die Europäischen Union", *EuR* 1993, 364; R. DEHOUSSE "Community Competences: Are there limits to Growth?" in R. DEHOUSSE (ed.), *Europe after Maastricht. An Ever Closer Union?*, München, Duncker en Humblot, 1994, 106 die stelt dat "a whole range of activities that were previously possible under article 235 [...] are now explicitly excluded". In dezelfde zin: M. BUNGENBERG, *Art 235 EGV nach Maastricht. Die Auswirkungen der Einheitlichen Europäischen Akte und des Vertrages über die Europäische Union auf die Handlungsbefugnis des Art. 235 EGV (Art. 308 n. F.)*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 208.

(1934) S. CLUDIUS, *o.c.*, 170.

(1935) *Bull. EG* 1992/12, I.15, 15.

(1936) Zie ook in dezelfde zin C. CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea. Genesi - Struttura - Contenuto - Processo di Ratifica*, I, Rome, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, 159; H.-J. LAMBERS, "Subsidiarität in Europa - Allheilmittel oder juristische Leerformel?", *EuR* 1993, (229) 231.

(1937) H.v.J., 5 oktober 2000, *Duitsland t. Parlement en Raad*, zaak C-376/98, *Jur.* 2000, n.n.g., r.o. 78-79. Zie ook R. BARENTS, "De tabaksrichtlijn in rook opgegaan", *NTER* 2000, 327-331.

(1938) K. LENAERTS, "Het onderwijs in het europees recht na Maastricht", *TORB* 1992-93, 278.



ren. Maatregelen in het onderwijs kunnen anderzijds ook verantwoord zijn op grond van andere algemene verdragsdoelstellingen, zoals de kwaliteit van het leven, of de bevordering van de sociale samenhang. Bepaalde aspecten van gezondheids- of verbruikersopvoeding, strijd tegen mislukken op school of integratie van gehandicapten zijn alle mogelijke specifieke doelen die zich in deze algemene doelstellingen inschrijven, en die eventueel zouden kunnen leiden tot een op artikel 308 (ex-artikel 235) EG-Verdrag gebaseerde maatregel. Ook de verwijzingen naar het belang van onderwijs en opleiding in een kennismaatschappij, die door het Verdrag van Amsterdam werden ingevoerd, zouden tot een maatregel op grond van artikel 308 (ex-artikel 235) kunnen doen besluiten. Wel is het zo dat artikel 308 (ex-artikel 235) slechts als rechtsbasis in aanmerking komt in de mate dat de bewuste maatregelen niet krachtens de leer van de *volle werking* van het gemeenschapsrecht op artikel 149 (ex-artikel 126) en/of 150 (ex-artikel 127) kunnen worden gebaseerd. Bovendien zijn ook maatregelen op grond van artikel 308 (ex-artikel 235) onderworpen aan de voorwaarden van artikel 5 (ex-artikel 3B): zij moeten dus ook voldoen aan het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel, wat de mogelijkheid tot harmoniseren, of zelfs tot het nemen van maatregelen *tout court*, aanzienlijk inperkt<sup>1939</sup>. Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat, aangezien artikel 308 (ex-artikel 235) unanimité vereist in de Raad, wat de waarschijnlijkheid dat het ooit tot een harmoniseringsmaatregel komt, wel erg klein maakt. Zelfs toen er de theoretische mogelijkheid tot harmoniseren bestond met enkelvoudige meerderheid op grond van artikel 128 EEG-Verdrag, werd nooit enig initiatief in die richting ondernomen. Nu het Verdrag zelf harmonisatie zoveel moeilijker maakt, lijkt de mogelijkheid dat het ooit tot een harmonisatie komt, verder dan ooit<sup>1940</sup>.

#### 4.3. ARTIKEL 12 (EX-ARTIKEL 6)

479. Een ander artikel dat van cruciaal belang is geweest voor de ontwikkeling van het communautair onderwijsbeleid is het artikel 7 EEG-Verdrag, later artikel 6 (thans 12) EG-Verdrag, dat het beginsel van niet-discriminatie op grond van nationaliteit behelst. Artikel 12 (ex-artikel 6) van het Verdrag bepaalt:

“Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden. De Raad kan, volgens de procedure van artikel 252 (ex-artikel 189C), regelingen treffen met het oog op het verbod van bedoelde discriminaties.”

Uit de vroegere rechtspraak van het Hof staat ondubbelzinnig vast, dat de toegang tot de beroepsopleiding binnen het toepassingsgebied van het Verdrag valt<sup>1941</sup>. Het Hof van Justitie

---

(1939) M. BUNGENBERG, *o.c.*, 211.

(1940) Zie nochtans het hoofdstuk over de Bologna-verklaring, *infra* Hoofdstuk 10 (p. 493 e.v.).

(1941) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 4, punt 2.2. (p. 173 e.v.).

heeft in de beroepsopleidingzaken bepaald dat deze bepaling rechtstreeks door de burger kan worden ingeroepen<sup>1942</sup> en in deze zaken heeft ook geen enkele partij van deze rechtstreekse werking een probleem gemaakt. Voor de toepasselijkheid is de omzetting van deze bepaling in secundair recht dus niet noodzakelijk. Voor de rechtszekerheid zijn regelingen op grond van artikel 12 (ex-artikel 6), tweede lid echter zinvol, omdat ze het in het primair recht bestaande verbod declaratief herhalen en daardoor de omvang van het discriminatieverbod eenduidig vastleggen<sup>1943</sup>. Een maatregel die wordt uitgevaardigd op grond van artikel 12 (ex-artikel 6), tweede lid kan zowel de modaliteiten van de aanspraken evenals de toegelaten beperkingen aan de op grond van het eerste lid bestaande rechten te regelen<sup>1944</sup>.

480. De uitoefening van het recht van een student om in een andere Lid-Staat een beroepsopleiding te volgen, wordt ernstig gehinderd indien deze student niet automatisch beschikt over een verblijfsrecht in de Lid-Staat waar hij wil studeren voor de duur van zijn studie<sup>1945</sup>. Deze overweging bracht het Hof ertoe vast te stellen dat studenten een verblijfsrecht rechtstreeks afleiden uit toenmalig artikel 7, thans artikel 12 (ex-artikel 6) van het Verdrag: de richtlijn betreffende het verblijfsrecht van studenten was bijgevolg niet constitutief voor de verblijfsrechten van studenten, maar declaratief, en diende derhalve enkel op artikel 7 (thans artikel 12 (ex-artikel 6)), en niet op artikel 235 (thans artikel 308) van het Verdrag gebaseerd te worden. Verblijfsrecht is echter niet de enige voorwaarde om effectief van het op grond van het Verdrag aan de studenten toegekende recht van mobiliteit te kunnen genieten. Het recht op toegang tot het onderwijs in een andere Lid-Staat wordt immers evenzeer uitgehold wanneer de aspirant-student beschikt over een basiskwalificatie die, hoewel inhoudelijk gelijkwaardig, niet als dusdanig erkend wordt en dus ook geen toegang geeft tot de vervolgopleiding, enkel en alleen omdat ze in een andere Lid-Staat werd behaald. Dit probleem van academische erkenning is volledig analoog met de situatie waarin een kandidaat-beroepsbeoefenaar zich de toegang tot een bepaald beroep in een andere Lid-Staat geweigerd ziet, omdat hij of zij de vereiste kwalificatie niet in de bewuste Lid-Staat heeft behaald. De kwestie van professionele erkenning werd goeddeels opgelost via de jurisprudentie van het Hof van Justitie met name in de arresten Heylens<sup>1946</sup>, Vlassopoulou<sup>1947</sup> en Aguirre Borell<sup>1948</sup>, waarin bepaald werd dat zelfs in de afwezigheid van een erkenningsrichtlijn, een afzonderlijk vergelijkend onderzoek moet gebeuren van het buitenlands diploma dat toegang geeft (*in casu* tot een bepaald beroep),

---

(1942) Zaak 293/83, *hoger geciteerd*, 610-613.

(1943) O. NOWOCZYN, *o.c.*, 277.

(1944) R. KAMPF *o.c.*, 180.

(1945) H.v.J. 7 juli 1992, *Parlement t. Raad*, zaak C-295/90, *Jur.* 1992, I-4193.

(1946) H.v.J. 15 augustus 1987, *UNECTEF v. Heylens*, zaak 222/86, *Jur.* 4099-4119.

(1947) H.v.J. 7 mei 1991, *Vlassopoulou t. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europa-angelegenheiten*, zaak 340/89, *Jur.* 1991, I-2357.

(1948) H.v.J. 7 mei 1992, zaak C-104/91, *Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, Ministerio Fiscal t. J.L. Aguirre Borrell, S.K. Newman, S. Aguirre Gil de Biedma*, *Jur.* 1992, I-3003.

waarbij rekening gehouden moet worden met de goede trouw. Dit laatste betekent dat moet worden nagegaan waaruit eventuele opleidingstekorten bestaan, en dat enkel een aanvullende test over vastgestelde tekorten mag worden gevraagd. Voor een belangrijk aantal kwalificaties werden de eisen die mochten gesteld worden aan de aanvrager van een erkenning nauwkeurig in richtlijnen vastgesteld<sup>1949</sup>.

481. Voor academische erkenning werd altijd gesteld dat ze buiten de toepassings sfeer van het Verdrag viel, maar het valt niet uit te sluiten dat men op grond van de hoger vermelde redenering op een bepaald ogenblik toch had besloten dat ook de academische erkenning de toegang tot de beroepsopleiding betrof, en als dusdanig onder de toepassings sfeer van het Verdrag viel. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht behoort academische erkenning ook formeel tot de verdragsaangelegenheden<sup>1950</sup>. Met de beperkte actiemogelijkheden waarover de Gemeenschap op grond van artikel 149 (ex-artikel 126) beschikt, lijkt het echter niet mogelijk in de nabije toekomst een doorbraak inzake academische erkenning te forceren. De mogelijkheid om de academische erkenning communautair te regelen op grond van het tweede lid van artikel 12 (ex-artikel 6) verdient daarom zeker aandacht. De bewoordingen van artikel 12 (ex-artikel 6), tweede lid, zijn niet erg precies en geven dan ook weinig informatie betreffende de draagwijdte van de maatregelen die op grond van dit artikel kunnen worden uitgevaardigd. Of met 'een regeling met het oog op het verbod van bedoelde discriminaties' enkel een vastleggen van het bestaande discriminatieverbod is bedoeld, of dat anderzijds het vastleggen van begeleidende maatregelen mogelijk is, zoals dat bij het vrij verkeer van werknemers mogelijk is gebleken, blijkt niet uit de bewoordingen van de bepalingen. Het wordt echter aanvaard dat maatregelen die de Raad neemt op grond van artikel 12 (ex-artikel 6), tweede lid, niet moeten beperkt blijven tot het recht op gelijke behandeling dat uit het eerste lid van het artikel voortvloeit, maar dat ze mogen betrekking hebben op bijkomende aspecten die eveneens dienen geregeld te worden om aldus een daadwerkelijke uitoefening van dit recht te verzekeren<sup>1951</sup>. Wel kunnen de maatregelen enkel gebruikt worden om het verbod op discriminatie uit het eerste lid door te zetten -al word dit wel ruim geïnterpreteerd<sup>1952</sup>- en kunnen ze dus nooit verder reiken dan het toepassingsgebied van dat eerste lid. Zo was het ten tijde van de uitvaardiging van de studentenrichtlijn bijvoorbeeld niet mogelijk de positie van studenten aan die van migrerende werknemers gelijk te stellen, omdat het volgens vaste rechtspraak vaststond, dat enkel de toegang tot de beroepsopleiding tot het toepassingsgebied van het Verdrag behoort. Een gelijke deelname aan de beroepsopleiding aan gelijke sociale voor-

---

(1949) Zie met name *Hoofdstuk 6* (p. 247 e.v.).

(1950) Niet iedereen is het daarover eens, getuige de antwoorden die in het Europees Parlement worden gegeven op vragen die de academische erkenning betreffen: Vraag EP-2950/98 van Cristiana Muscardini, *PB. C.* 1999, 135/144; Vraag EP-1304/98 van Cristiana Muscardini, *PB. C.* 1998, 354/98.

(1951) K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 117.

(1952) H.v.J. 2 februari 1989, *Cowan t. Trésor Public*, zaak 186/87, *Jur.* 1989, 221, r.o. 17 en H.v.J. 15 maart 1994, *Commissie t. Spanje*, zaak C-45/93, *Jur.*, 1994, I-918-920, r.o. 5-10.

waarden behoort echter nog niet tot de toepassings sfeer van het verdrag<sup>1953</sup>. Maatregelen op grond van artikel 12 (ex-artikel 6), tweede lid zijn anderzijds slechts toegelaten, wanneer zij voor de werkzame aanspraak van op grond van artikel 12 (ex-artikel 6), eerste lid toegekende rechten, noodzakelijk zijn. Wat de academische erkenning betreft is het niet zo moeilijk aan te tonen dat aan deze beide voorwaarden is voldaan.

482. Het staat buiten kijf dat het recht op gelijke toegang tot het onderwijs niet daadwerkelijk kan uitgeoefend worden wanneer het getuigenschrift dat toegang verleent tot dit soort studies niet in overweging wordt genomen, omdat het, hoewel gelijkwaardig, geen binnenlands getuigenschrift is. Dit betekent dat artikel 12 (ex-artikel 6), eerste lid zo moet worden geïnterpreteerd, dat er een verplichting rust op de Lid-Staten getuigenschriften uit andere Lid-Staten bij gelijkwaardigheid te erkennen. Daarnaast lijken ook te omslachtige bureaucratische procedures, die de erkenning alhoewel principieel mogelijk, praktisch zo goed als onmogelijk maken strijdig met artikel 12 (ex-artikel 6). Een richtlijn die bijvoorbeeld een procedure voor academische erkenning oplegt, zou bijgevolg de werkzame uitvoering van het recht op toegang tot onderwijs en mobiliteit vergroten. Dat de praktische werkzaamheid van het recht op vrij verkeer van studenten door het nemen van maatregelen om de erkenning van diploma's en studietijdvakken te garanderen, verhoogt, wordt ook gestaafd door het feit dat dergelijke richtlijnen ook noodzakelijk worden geacht in het kader van de professionele erkenning. Het recht op vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen is onbetwist, maar kan slechts werkelijk in praktijk worden gezet wanneer er een regeling voor de erkenning van hun diploma bestaat. Ondanks al deze overwegingen, en het feit dat artikel 12 (ex-artikel 6) slechts gekwalificeerde meerderheid vereist voor het uitvoeren van een handeling, geldt hier echter ook dat natuurlijk wel de politieke wil -en meerderheid- moet worden gevonden om een dergelijke, vrij delicate maatregel, aan te nemen.

#### **4.4. ARTIKEL 18 (EX-ARTIKEL 8A) E.V. EG-VERDRAG**

483. Artikel 18 (ex-artikel 8A), tweede lid van het Verdrag laat de Gemeenschap toe maatregelen uit te vaardigen om het uitoefenen van het recht op vrij personenverkeer te vergemakkelijken. Deze en de daarop volgende bepalingen trachten vorm te geven aan het concept 'Europees Burgerschap'. Van bij de opkomst van het discours over het Europees burgerschap werd dit aan het onderwijs gelinkt. Toch lijkt het belang van de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap voor studenten voorsnog gering. Sinds het Gravier-arrest werd de mening verdedigd dat het recht van studenten om in een andere Lid-Staat te verblijven met het

---

(1953) Zo de Raad en de Nederlandse regering, betoogd naar aanleiding van de studentenverblijfsrichtlijn zaak C-295/90, *hoger geciteerd*, r.o. 17. Wel is het zo dat de vraag kan gesteld worden of de invoering van de nieuwe verdragsartikelen ook geen 'nieuwe stand van het gemeenschapsrecht' met zich heeft meegebracht, die inhoudt dat ook de deelnemingsvoorwaarden aan het onderwijs nu binnen de -toepassings sfeer van het Verdrag, en dus ook binnen het geldingsbereik van het discriminatieverbod vallen. Zie hiervoor *infra*, punt 5 (p. 413 e.v.).

doel er te studeren, niet afhankelijk is van het feit dat men in die ontvangende Lid-Staat economisch actief is, maar dat een student die rechten onafhankelijk bezit. Het Hof heeft naar aanleiding van de controverse rond de rechtsgrondslag van de studentenverblijfsrichtlijn deze mening bevestigd: studenten bezitten een recht op verblijf in de Lid-Staat waar zij studeren, dat rechtstreeks gebaseerd is op het artikel betreffende de niet-discriminatie op grond van nationaliteit binnen de toepassingssfeer van het Verdrag. Ten aanzien van het verblijfsrecht van studenten is artikel 18 (ex-artikel 8A) eerste lid dus zeker niet constitutief<sup>1954</sup>.

484. Een andere vraag is dan deze of maatregelen die het vrij verkeer van studenten dienen te vergemakkelijken, op grond van artikel 18 (ex-artikel 8A) tweede lid kunnen worden uitgevaardigd? Dit lijkt niet het geval te zijn. Aangezien studenten hun verblijfsstatus niet uit artikel 18 (ex-artikel 8A), eerste lid, maar rechtstreeks uit artikel 12 (ex-artikel 6), eerste lid afleiden, ligt het voor de hand, dat artikel 18 (ex-artikel 8A) tweede lid door artikel 12 (ex-artikel 6) tweede lid als bijzondere bepaling wordt verdrongen. Uit de bewoordingen van artikel 18 (ex-artikel 8A), tweede lid blijkt dat deze het karakter heeft van een opvangnorm, die van toepassing is op diegenen, die hun recht van vrij verkeer en verblijf niet aan een andere verdragsbepaling ontleenen. Ook de specifieke, afwijkende besluitvormingsprocedure -er wordt unanimititeit vereist in tegenstelling tot de normaal vereiste gekwalificeerde meerderheid, die men ook vindt in artikel 12 (ex-artikel 6) tweede lid- wijst in die richting. Andere specifieke bepalingen van het Verdrag hebben dus voorrang op artikel 18 (ex-artikel 8A), tweede lid. Voor het nemen van maatregelen ter vergemakkelijking van het vrij verkeer van personen die zich naar een andere Lid-Staat begeven met de bedoeling er te studeren, lijkt het gebruik van artikel 12 (ex-artikel 6), tweede lid, dus aangewezen<sup>1955</sup>.

## 5. EVALUATIE VAN DE VERDRAGSWIJZIGING: CODIFICATIE, UITBREIDING OF INPERKING?

485. Kort na de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht werden de nieuwe artikels inzake onderwijs en beroepsopleiding kritisch onthaald. Terwijl de enen de nieuwe bepalingen aldus interpreteerden dat 'de poort was opengezet voor verregaande communautaire inmening in de nationale onderwijsstelsels', waren anderen op grond van dezelfde bepalingen verheugd dat dit nu voor goed onmogelijk was gemaakt. Nog anderen, waaronder ook de Commissie, betreurden de betonning van de bevoegdheden in de nieuwe artikels, en probeerden ze dan weer maximalistisch te interpreteren. Ging het hier nu om een uitbreiding, inperking dan wel om een louter codificatie van de bevoegdheden inzake onderwijs en beroepsopleiding van de Gemeenschap? Een inperking van de Gemeenschapsbevoegdheden is krachtens het

---

(1954) O. NOWOCZYN, *o.c.*, 274.

(1955) O. NOWOCZYN, *o.c.*, 275.

Verdrag zelf niet mogelijk: artikel 2 (ex-artikel B) van het Unieverdrag bepaalt dat het zogenaamde *acquis communautaire* moet behouden blijven. De tekst van de nieuwe verdragsartikelen blijkt grotendeels een codificering geweest te zijn van de bestaande praktijk, terwijl er anderzijds ook echt vernieuwende elementen worden gevonden<sup>1956</sup>.

486. Bepaalde elementen in de verdragsartikelen 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) zijn inderdaad onbetwistbaar nieuw. De Gemeenschap heeft zonder twijfel aan materiële bevoegdheden gewonnen, en bepaalde activiteiten die zich vroeger in de grijze zone afspeelden en slechts met samenwerking met de Lid-Staten konden worden beslist, behoren nu tot de toepassingsfeer van de Gemeenschap<sup>1957</sup>. De introductie van de term 'onderwijs' is daarvan een eerste voorbeeld. Hoewel de term nergens gedefinieerd wordt, neemt men aan dat het hierbij gaat om alle vormen van onderwijs: niet alleen het hoger en technisch secundair onderwijs -die vielen immers ook voor Maastricht reeds onder de door het Hof uitgewerkte definitie van beroepsopleiding- maar nu ook het algemeen vormend secundair, het lager en zelfs het kleuteronderwijs komen hierdoor binnen het bereik van de gemeenschapsinitiatieven. Aangezien deze laatste vormen van onderwijs door het regime onder artikel 128 EG-Verdrag niet bereikt werden, vormt de formulering van artikel 149 (ex-artikel 126) EG-Verdrag wel degelijk een uitbreiding van de materiële werkingssfeer van het Verdrag. Een andere nieuwigheid is bijvoorbeeld het feit dat artikel 149 (ex-artikel 126) ook betrekking heeft op jongeren, waar de Gemeenschap in het verleden alleen een bevoegdheid bezat ten aanzien van werkende jongeren. Ook de vermelding van het afstandsonderwijs in artikel 149 (ex-artikel 126) kan als een innovatie worden bestempeld, net zoals de externe bevoegdheid inzake onderwijs en beroepsopleiding<sup>1958</sup>. *Ratione materiae* betekenen de nieuwe verdragsbepalingen dus wel degelijk een uitbreiding van de toepassingsfeer van het Verdrag. Toch moeten deze innovaties ook enigszins gerelativeerd worden: veel bestond vaak reeds als pilootproject, of op grond van artikel 235 EEG-Verdrag. Wat nu als een innovatie wordt gepresenteerd bestond inderdaad vaak al 'potentieel'.

487. Het praktisch belang van het officieel uitbreiden van het materieel toepassingsgebied van het Verdrag voor materies inzake onderwijs en beroepsopleiding, zou echter elders kunnen liggen, met name in de toepassing van het niet-discriminatiebeginsel op de 'nieuwe materies'. Het niet-discriminatiebeginsel van artikel 12 (ex-artikel 6) EG-Verdrag geldt alleen binnen het toepassingsgebied van het Verdrag. Dat brengt met zich mee dat bepaalde situaties, die onbetwistbaar discriminaties vormen, niet door dit discriminatieverbod worden getroffen, omdat ze buiten de toepassingsfeer van het Verdrag vallen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij situaties waarbij er geen grensoverschrijdend element is, zodat het gemeenschapsrecht er niet op van toepassing is. Dit was ook het geval voor discriminaties betreffende de deelnemings-

---

(1956) A. DITTMANN en C. FEHENBACHER, *o.c.*, 478.

(1957) A. DITTMANN en C. FEHENBACHER, *o.c.*, 480.

(1958) Contra nochtans O. NOWOCZYN, *o.c.*, die meent dat deze niet nieuw is, maar voortvloeit uit de regel *in foro interno, in foro externo*.

voorwaarden aan een beroepsopleiding. Het Hof had in zijn beroepsopleidingsarresten bepaald dat de toegang tot de beroepsopleiding tot de toepassingsfeer van het Verdrag behoorde, en dus discriminatievrij behoorde te zijn. Het Hof bepaalde anderzijds ook dat 'bij de toenmalige stand van het gemeenschapsrecht' de voorwaarden tot deelneming aan de beroepsopleiding dan weer niet tot de toepassingsfeer van het Verdrag behoorden, en dat een verschillende behandeling van eigen onderdanen en 'gewone' mobiele studenten wat dat betreft geoorloofd was<sup>1959</sup>. Aangezien we hebben vastgesteld dat de materiële werkingssfeer van het Verdrag is uitgebreid, lijkt het aangewezen te onderzoeken of de toepassingsfeer van artikel 12 (ex-artikel 6) EG-Verdrag dan niet eveneens is uitgebreid. Er mag nu inderdaad worden aangenomen dat de toegang tot het algemeen vormend onderwijs, dat onder het oude regime niet binnen de werkingssfeer van het Verdrag viel, en waarvoor discriminatie op grond van nationaliteit krachtens het Verdrag dus niet verboden was, nu wel binnen het bestek van dit discriminatieverbod komt. Meer nog, men zou kunnen aanvoeren dat nu 'het bevorderen van de mobiliteit van de studenten' een expliciete verdragsdoelstelling is geworden, ook de deelnemingsvoorwaarden voor mobiele studenten binnen het bereik van de niet-discriminatie-regel is gekomen<sup>1960</sup>. Men kan aanvoeren dat 'de huidige stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht' ten aanzien van onderwijs en beroepsopleiding sterk geëvolueerd is sinds die uitspraak voor het eerst werd gedaan.

488. Naast codificatie van reeds in de praktijk gegroeide bevoegdheden en daadwerkelijke uitbreiding van de materiële bevoegdheidssfeer, wordt van de nieuwe verdragsbepalingen gezegd dat ze de bevoegdheid van de Gemeenschap inperken. De eerste beperkingen van de reikwijdte vindt men reeds in artikel 3, q) van het Verdrag, waar gesteld wordt dat de Gemeenschapsbevoegdheid enkel betrekking heeft op een 'bijdrage' aan een onderwijs van hoog gehalte. Dit is inderdaad een eerste aanwijzing dat het niet echt gaat om een 'zelfstandig beleid'. In artikel 3 wordt immers voor de meeste andere beleidsterreinen wel een volledige bevoegdheid toegekend. Verder perken het eerste, tweede en vierde lid van artikel 149 (ex-artikel 126) en het tweede en vierde lid van artikel 150 (ex-artikel 127) EG-Verdrag, zoals hoger beschreven, de bevoegdheid van de Gemeenschap verregaand in. Het verbod op harmonisatiemaatregelen springt daarbij het meest in het oog. Nowoczyn meent zelfs dat onder het regime van de nieuwe verdragsbepalingen de bindende werking van actieprogramma's zoals Erasmus afgezwakt wordt. Volgens hem impliceert het harmonisatieverbod dat de medewerkingsplicht van de Lid-Staten er niet meer kan in bestaan dat die, in voorkomend geval, de eigen nationale wetgeving moeten aanpassen om deelname aan die programma's mogelijk te maken, maar hoogstens een werkzame uitvoering van het programma mogelijk te maken (bij-

---

(1959) H.v.J. 21 juni 1988, *Lair t. Universität Hannover*, zaak 39/86, *Jur.* 1988, 3192, r.o. 18; P. VAN DEN BOSSCHE, "Elders gaan studeren op andermans kosten? De rechten van migrerende studenten na de arresten Raulin en Bernini", *NJB* 1992, 792

(1960) Zie nochtans de uitspraak van het Hof in H.v.J. 7 december 1993, *S.M. Wirth t. Landeshauptstadt Hannover*, zaak C-109-92, *Jur.* 1993, I-6447.

voorbeeld door structuren op te zetten voor het selecteren van deelnemers)<sup>1961</sup>. Deze stelling aanvaarden zou echter een inperking van de bestaande gemeenschapsbevoegdheden inhouden, wat niet strookt met de bepaling van behoud van het *acquis communautaire*, zoals in artikel 2 (ex-artikel B) van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgelegd. Deze tegenspraak tussen de algemene doelstellingen van het Verdrag - steeds verdergaande integratie- en de toch wel zeer duidelijke bewoordingen van artikel 149 (ex-artikel 126) en 150 (ex-artikel 127) valt moeilijk te kaderen. Onder verwijzing naar het *acquis communautaire* kan men immers ook de nochtans zeer expliciete strekking tot bevoegdheidsomlijning van de Gemeenschap die uit de nieuwe verdragsartikelen met betrekking tot onderwijs en beroepsopleiding spreekt, relativeren en aldus voorbijgaan aan de *ratio legis* van die nieuwe artikelen<sup>1962</sup>.

489. De bepaling dat de Lid-Staten verantwoordelijk blijven voor inhoud en opzet van hun onderwijs- en beroepsopleidingstelsels heeft niet het effect van een inperking van de communautaire bevoegdheid: in verschillende rechtszaken was deze principiële verantwoordelijkheid van de Lid-Staten immers reeds uitdrukkelijk gesteld en herhaald<sup>1963</sup>. Ook de doelstellingen die in beide artikelen worden opgesomd, of men ze nu als exhaustief beoordeelt of niet, perken de bevoegdheid van de Gemeenschap geenszins in ten opzichte van de vroegere situatie. Men vindt in het artikel over de beroepsopleiding in grote mate de doelstellingen terug die reeds nagestreefd werden onder artikel 128 EEG-Verdrag, en die geconcretiseerd waren in het beroepsopleidingbesluit. De doelstellingen die inzake onderwijs worden opgesomd corresponderen met de bestaande acties, die onder de vorm van pilootprojecten of op basis van het opvangartikel 235 EEG-Verdrag werden gevoerd. Er zijn geen acties die men heeft moeten stopzetten of beëindigen omdat ze buiten de nieuwe doelstellingencatalogoog vallen. De beperking die uitgaat van de doelstellingencatalogoog indien die limitatief wordt opgevat, ligt in het feit dat geen nieuwe doelstellingen in onderwijs- of beroepsopleiding kunnen bijgecreëerd worden.

490. Wat de procedure betreft, kan men stellen dat door de verdragswijzigingen de speelruimte van de Gemeenschap is ingeperkt, voor die aspecten die voorheen reeds een verdragsmaterie waren. In plaats van met eenvoudige meerderheid moet nu met gekwalificeerde meerderheid worden beslist, en daarbij worden nog verschillende andere instanties bij het besluitvormingsproces betrokken (het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, en wat onderwijs aangaat, het Comité van de Regio's)<sup>1964</sup>. Aangezien echter voor de toekenning

---

(1961) O. NOWOCZYN, *o.c.*, 176.

(1962) I. BERGGREEN, *o.c.*, 442.

(1963) Zie met name H.v.J. 27 september 1988, *Commissie t. België*, zaak 42/87, *Jur.* 1988, 5445-5456 en H.v.J. 13 februari 1985, *Gravier t. Stad Luik*, zaak 293/83, *Jur.* 1985, 593.

(1964) J. CURALL, "Bildung und Ausbildung im Recht der Europäischen Gemeinschaft", *RdJB* 1991, 145. Vergelijk B. PETER, "La base juridique des actes en droit communautaire" *R.M.C.* 1994, 329 over de invloed van meerderheidsvereisten op de wetgevingsruimte.



van financiële middelen aan reeds goedgekeurde programma's vroeger eveneens reeds een gekwalificeerde meerderheid nodig was, is het praktisch belang van deze 'verzwaarde' meerderheid eigenlijk te verwaarlozen<sup>1965</sup>. De grotere inspraak van andere organen, en dan vooral van het Europees Parlement kan men moeilijk anders dan een verzwaring van de procedure beschouwen<sup>1966</sup>. Anderzijds is vooral het feit dat het Parlement mee beslist een versterking van de democratische legitimiteit, wat zeker een vooruitgang in de Europese integratie vormt<sup>1967</sup>. Voor de talrijke materies die zich nog in de 'grijze zone' van de gemeenschapsbevoegdheden bevonden, en waarover gemengde besluiten of maatregelen op grond van artikel 235 (thans artikel 308) werden genomen, betekent de gekwalificeerde meerderheid wel een versoepeling: voorheen kon over deze materies immers enkel bij eenstemmigheid worden beslist.

491. Een laatste 'nieuwe beperking' van de gemeenschapsbevoegdheden zou men kunnen zien in de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Gezien de zeer nauwkeurige bevoegdheidsomschrijvingen in de verdragsartikelen betreffende onderwijs en beroepsopleiding zelf, is het eigenlijk weinig waarschijnlijk dat het subsidiariteitsbeginsel nog iets kan toevoegen aan de beperkingen waaraan de acties op grond van deze artikelen reeds onderworpen zijn. Wel is het mogelijk dat het subsidiariteitsbeginsel een invloed zou hebben op acties die op andere verdragsartikelen gebaseerd zijn, maar toch een weerslag op onderwijs zouden kunnen hebben. Samenvattend kan gesteld worden dat de nieuwe verdragsartikelen, zowel een codificatie, een bevoegdheidsuitbreiding als -inperking inhouden. In het algemeen werd vooral vastgelegd wat reeds op het terrein gebeurde. De uitbreiding van bevoegdheid heeft vooral betrekking op het materiële bevoegdheidsdomein waarop het gemeenschapsoptreden betrekking mag hebben, terwijl de inperking vooral de beleidsintensiteit betreft. De beperking heeft dus niet zoveel betrekking op 'wat' men doet, maar veeleer op 'hoe' men het mag doen. De reële draagwijdte van de bevoegdheid hangt vooral af van de concrete toepassing hiervan door de verschillende gemeenschapsinstellingen.

---

(1965) O. NOWOCZYN, *o.c.*, 180.

(1966) A. DITTMANN en C. FEHRENBACHER, "Die bildungsrechtliche Harmonisierungsverbote (Art. 126 Abs. 4, 127 Abs. 4 EGV) und ihre bedeutung für die nationale 'Bildungshoheit'", *RdJB* 1992, 484.

(1967) J.-C. PIRIS, "After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic and More Transparant?", *E.L. Rev.* 1994, 464-465.

HOOFDSTUK 8  
DE VERDRAGSWIJZIGING

## HOOFDSTUK 9 ONDERWIJSBELEID NA 'MAASTRICHT'

### 1. VOORBEREIDENDE BELEIDSDOCUMENTEN EN ACTIEPLANNEN

492. Toen het er naar begon uit te zien dat er een nieuw beleidsdomein onderwijs en/of beroepsopleiding aan het Verdrag zou worden toegevoegd, publiceerde de Commissie reeds een aantal voorbereidende documenten waarin ze de basisprincipes die het toekomstige onderwijs- en beroepsopleidingsbeleid zouden moeten kenmerken, vooropstelde. De bedoeling van deze documenten, die als 'memoranda' werden betiteld, was een brede discussie op gang te brengen onder de verantwoordelijken voor onderwijs over de draagwijdte en perspectieven van het toekomstige onderwijs- en beroepsopleidingsbeleid van de Gemeenschap<sup>1968</sup>. Het resultaat van de debatten in de verschillende Lid-Staten werd aan de Commissie meegedeeld onder de vorm van 'nationale standpunten'<sup>1969</sup>. De Commissie heeft deze nationale standpunten vervolgens gebundeld, in een poging domeinen af te bakenen waarover een consensus bestond met betrekking tot samenwerking en coördinering van het beleid op Europees vlak<sup>1970</sup>. Uiteindelijk was het de bedoeling dat de uitkomsten van de memoranda op de besluiten van de Raad inzake onderwijs en beroepsopleiding zouden doorwerken<sup>1971</sup>. Ook na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht werden talrijke beleidsdocumenten, vaak toegespitst op specifieke thema's, uitgewerkt, die naargelang de situatie 'groenboek', 'witboek' of 'mededeling' werden genoemd. Omdat, zoals uit de verdere uiteenzetting zal blijken, het aantal bindende maatregelen ook na de inwerkingtreding van de nieuwe verdragsbepalingen beperkt zou blijven, maar in het discours van de Gemeenschap veelvuldig naar deze beleidsdocumenten wordt verwezen en er in sommige gevallen ook -vaak experimentele- acties op worden gebaseerd, worden zij hieronder kort geanalyseerd.

#### 1.1. MEMORANDA IN DE AANLOOP NAAR MAASTRICHT

493. Terwijl de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht nog bezig waren, en het dus nog niet volledig duidelijk was hoe ver de bevoegdheden van de Gemeenschap inzake

---

(1968) J. SHAW, "The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union", *E.L. Rev.* 1997, 575.

(1969) Zie bijvoorbeeld Vlaamse reactie op het EG-Verdrag-Memorandum "Hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap", Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Departement onderwijs, 1992.

(1970) Dit is met name gebeurd in *Welke toekomst heeft het hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap? Reacties op het Memorandum*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Onderwijs, Opleiding en Jeugdzaken, Studies n° 2, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen.

(1971) I. HOCHBAUM, "Kohäsion und Subsidiarität: Maastricht und die Länderkulturhoheit", *DÖV* 1992, 287.

onderwijs in de toekomst zouden reiken, trad de Commissie naar buiten met een aantal documenten waarin zij haar visie op de toekomstige ontwikkelingen in het hogeronderwijsland- schap uiteen zette. Een eerste memorandum was dit over de rationalisering en coördinering van de beroepsopleidingsprogramma's op het niveau van de Gemeenschap<sup>1972</sup>. Dit memoran- dum was het minst vernieuwende van de voorgestelde memoranda. Behalve een beschrijving van de bestaande actieprogramma's formuleert het vooral twee doelstellingen: een stroomlij- ning van de bestaande initiatieven inzake onderwijs, en een nauwere verwevenheid van deze maatregelen met maatregelen op andere terreinen. Deze doelstellingen zouden op hun beurt moeten bijdragen tot het overkoepelende doel, namelijk de capaciteiten van de Europese bur- gers te vergroten, zodat ze opgewassen zijn tegen economische, technologische, sociale en culturele veranderingen<sup>1973</sup>.

494. In tegenstelling tot het eerste was het als tweede gepubliceerde 'Memorandum over het hoger onderwijs in de Europese Gemeenschap' wel in belangrijke mate innovatief<sup>1974</sup>. Rode draad van dit memorandum vormt de rol die de instellingen voor hoger onderwijs na de reali- satie van de binnenmarkt kunnen spelen. In een eerste deel van het memorandum wordt on- derzocht op welke wijze het hoger onderwijs aan economische, sociale en culturele vooruit- gang kan bijdragen. Het tweede deel noemt meer specifiek vijf domeinen van het onderwijs- beleid die volgens de Commissie vanuit gemeenschapsoogpunt in het bijzonder relevant zijn. Het gaat om de deelname aan en de toegang tot het hoger onderwijs, partnerschap met de we- tenschap, de permanente vorming, open en afstandsonderwijs en de Europese dimensie in het hoger onderwijs. Het memorandum stelt verscheidene maatregelen voor in verband met de toegang tot en de deelname aan het hoger onderwijs. Gezien het grote tekort aan hoogopgeleid personeel in de Gemeenschap, wordt een vereenvoudiging van de toegang tot het hoger on- derwijs voorgesteld. Streefdoel is het hoger onderwijs openstellen voor een veel bredere en heterogenere groep studenten, onder meer door het studieaanbod te diversifiëren en kortere en meer beroepsgerichte cursussen aan te bieden<sup>1975</sup>. Ook wordt voorgesteld om structuren tus- sen beroepsleven en hoger onderwijs op te richten, die nieuwe combinaties van studie en be- roepsbezigheid zouden vergemakkelijken<sup>1976</sup>. Een versterkt partnerschap tussen hoger onder- wijs en ondernemingen wordt als 'centrale opgave' aangeduid, want deze samenwerking zou de 'lerende samenleving' bevorderen<sup>1977</sup>. Ook voor permanente vorming wordt het belang van

---

(1972) *Memorandum betreffende de rationalisering en de coördinering van beroepsopleidingsprogramma's op het niveau van de Gemeenschap*, COM (90) 334 def. van 21 augustus 1990; Zie voor commentaar: J. FEUCHTHOFEN, "Europäische Förderprogramme im Bildungswesen", *RdJB* 1992, 181.

(1973) COM (90) 334 def., 2.

(1974) *Memorandum over het Hoger Onderwijs in de Europese Gemeenschap*, COM (91) 349 def. van 5 no- vember 1991.

(1975) COM (91) 349 def., 19.

(1976) COM (91) 349 def., 20.

(1977) COM (91) 349 def., 21-23.

samenwerking met het bedrijfsleven benadrukt. Het belang van de permanente vorming ligt in het voorkomen van een veroudering van de voorhanden zijnde kennis<sup>1978</sup>. Het memorandum stelt voor de permanente vorming door welbepaalde maatregelen vanwege de Commissie te laten stimuleren in het kader van de programma's Comett, Force en Eurotecnet<sup>1979</sup>.

495. Een andere belangrijke plaats wordt in het memorandum toebedeeld aan het open en afstandsonderwijs, waarvan de buitengewone mogelijkheden worden geprezen voor de verwezenlijking van een hele reeks doelstellingen<sup>1980</sup>. Ter bevordering van de Europese dimensie in het onderwijs wordt een verhoogde mobiliteit van de studenten, een sterkere samenwerking tussen de instellingen voor hoger onderwijs en een bevordering van het afstandsonderwijs voorgesteld<sup>1981</sup>. Vooral ten behoeve van de studenten wordt een omvattend gemeenschapsbeleid, dat onder meer betrekking zou hebben op het wegwerken van de belemmeringen voor de mobiliteit, als noodzakelijk bestempeld. Ook een uitbreiding van het beleid tot methoden die toelaten dat ook niet mobiele studenten van de aanwezigheid van een Europese dimensie in het onderwijs kunnen genieten, zoals uitwisseling van leerkrachten of opstellen van gemeenschappelijke curricula, is essentieel volgens het memorandum<sup>1982</sup>.

496. Het memorandum werd door de belanghebbenden kritisch onthaald<sup>1983</sup>. Het grote punt van kritiek was dat de Commissie veel te sterk de band benadrukte tussen hoger onderwijs en het bedrijfsleven, daardoor voorbijgaand aan de noodzaak van algemene vorming en de sociaal-culturele functie van het hoger onderwijs<sup>1984</sup>. Ook het feit dat de Commissie voor haar memorandum een soort gemiddeld hoger onderwijs model voor ogen scheen te hebben gehad, terwijl de onderwijsstructuren in de Lid-Staten zeer sterk verschilden, werd als storend ervaren. Sommige landen meenden uit de diversiteit in onderwijsstelsels te kunnen afleiden dat algemene beleidslijnen inzake hoger onderwijs in de Gemeenschap onmogelijk waren<sup>1985</sup>. Andere Lid-Staten achtten een zekere vorm van harmonisatie toch noodzakelijk, vooral om de mobiliteit te ondersteunen<sup>1986</sup>.

497. Hoewel het afstandsonderwijs reeds in het memorandum over het hoger onderwijs als een prioritair actiegebied was aangemerkt, vond de Commissie het toch nodig om er nog een

---

(1978) COM (91) 349 def., 23-24.

(1979) COM (91) 349 def., 29.

(1980) COM (91) 349 def., 89-93.

(1981) COM (91) 349 def., 49.

(1982) COM (91) 349 def., 50.

(1983) Welke toekomst heeft het hoger onderwijs in Europa? Reacties op het Memorandum, *hoger geciteerd*.

(1984) *Ibidem*, 34-35.

(1985) *Ibidem*, 37.

(1986) *Ibidem*, 37.

apart memorandum aan te wijden, om aldus het groeiende belang van dit soort onderwijs te onderstrepen<sup>1987</sup>. Het bijzonder belang dat aan open en afstandsonderwijs wordt gehecht heeft te maken met het feit dat het een vorm van onderwijs is, die onafhankelijk is van de beperkingen van tijd en ruimte, en dus zeer flexibel<sup>1988</sup>. Geloofd wordt dat door het afstandsonderwijs, met gebruik van onder meer de nieuwe media en nieuwe onderwijsmethoden, het gehele algemeen onderwijs en de beroepsopleiding ingrijpend zullen veranderen<sup>1989</sup>.

498. In het 'Memorandum over de beroepsopleiding in de jaren negentig'<sup>1990</sup> trachtte de Commissie een aantal algemene tendensen aan te geven<sup>1991</sup>. Als wenselijke nieuwe doelstellingen van het beroepsopleidingsbeleid worden vermeld: meer investeren in de opleiding, de kwaliteit van de beroepsopleiding verbeteren en meer transparantie van de kwalificaties bewerkstelligen<sup>1992</sup>. Met betrekking tot de bestaande programma's voor de beroepsopleiding werd aangestipt dat deze beter moeten worden geëvalueerd, en dat ze beter op elkaar moeten worden afgestemd<sup>1993</sup>. Het beroepsopleidingsbeleid moet worden verweven met andere beleidsdomeinen, en vooral met maatregelen in het kader van de structuurfondsen om de economische en sociale samenhang in de Gemeenschap verder te ontwikkelen. Verder stelt de Commissie ook voor gemeenschappelijke prioriteiten vast te leggen om convergentie, daar waar ze wenselijk lijkt, te vergemakkelijken<sup>1994</sup>. Met betrekking tot de programma's die aan die doelstellingen uitvoering moeten geven streeft men meer doorzichtigheid en beter rendement na, een decentrale uitvoering, meer coherentie, ook in het kader van de samenwerking met derde landen en een evenwichtige deelname van Lid-Staten en sociale groepen. Als belangrijkste toekomstig verschil met de eerste generatie actieprogramma's wordt de nieuwe rechtsgrondslag aangestipt die gevonden wordt in de artikelen 126 en 127 (thans 149 en 150) EG-Verdrag, en de stroomlijning van de programma's onder drie hoofdlijnen, namelijk onderwijs, beroepsopleiding en jeugd.

---

(1987) Memorandum over het open en afstandsonderwijs in de Europese Gemeenschap, COM (91) 388 def. van 12 november 1991.

(1988) COM (91) 388 def., 6.

(1989) A. FRITSCH, *Europäische Bildungspolitik nach Maastricht – Zwischen Kontinuität und neuen Dimensionen*, Frankfurt a.M., Lang, 1998, 44-45.

(1990) Memorandum over het beroepsopleidingsbeleid van de Gemeenschap voor de jaren '90, COM (91) 397 def. van 12 december 1991.

(1991) De beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap: inzet en perspectieven. Follow-up van het memorandum van de Commissie over de beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap in de jaren '90, Commissie van de Europese Gemeenschappen, Onderwijs, Opleiding en Jeugdzaken, Studies n° 3, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Gemeenschap, 1994, 9.

(1992) COM (91) 397 def., 26-27

(1993) COM (91) 397 def., 27.

(1994) COM (91) 397 def., 28.

## 1.2. ALGEMENE BELEIDSLIJNEN

499. De memoranda kwamen tot stand op een moment dat er toch nog relatieve onduidelijkheid was over de werkelijke draagwijdte van de bevoegdheden die inzake onderwijs aan de Gemeenschap toegekend zouden worden. Na de formele ondertekening van het Verdrag van Maastricht en tijdens de ratificatieprocedure kwam de Commissie dan met een nieuw werkdocument naar buiten dat voor de nieuwe communautaire stimuleringsacties richtsnoeren bevatte inzake uitgangspunten, algemene en specifieke doelstellingen en middelen<sup>1995</sup>. Dit zogenoemde Ruberti-rapport geeft een nogal economische getinte algemene doelstelling van de communautaire actie inzake onderwijs en opleiding, alsof het Verdrag van Maastricht op dat vlak geen enkele verandering met zich had meegebracht. De communautaire actie inzake onderwijs is volgens dit rapport gericht op het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen ter verwezenlijking van algemene communautaire beleidsdoeleinden als het bevorderen van de economische, sociale en culturele ontwikkeling van de Gemeenschap, het bevorderen van het Europees innovatievermogen, de economische en sociale samenhang, het vrije personenverkeer en de mobiliteit van werknemers. Om die algemene doelstelling te bereiken worden een heleboel meer concrete doelstellingen voorgesteld, waarvan er verschillende echter een minder economische connotatie hebben dan men uitgaande van de algemene doelstelling wel zou verwachten<sup>1996</sup>. Zo wordt aandacht nagestreefd voor de drie functies van onderwijs: persoonlijke ontplooiing, voorbereiding op de samenleving en voorbereiding op de arbeidsmarkt.

500. In september 1993 stelde de Commissie dan het 'Groenboek over de Europese dimensie in het onderwijs' voor<sup>1997</sup>. Zoals bij de memoranda was het ook hier de bedoeling een breed debat op gang te brengen over de toekomstige verdieping van de gemeenschappelijke samenwerking in het onderwijsdomein<sup>1998</sup>. Wanneer dit groenboek uitkomt is het echter duidelijk dat het Verdrag van Maastricht kort daarna in werking zal treden, wat onder meer blijkt uit het feit dat ook voor het schoolonderwijs, waarover de memoranda zich beperkten tot enkele principiële overwegingen, nu over concrete maatregelen wordt nagedacht<sup>1999</sup>. Algemeen doel is volgens het groenboek de bijdrage tot een onderwijs van hoog gehalte, en het onderscheidt in verband daarmee zes zwaartepunten binnen de toekomstige communautaire acties. De meeste daarvan hernemen de reeds in de memoranda vermelde doelstellingen, zoals het belang van open en afstandsonderwijs of van de nieuwe media. Nieuw is dus de aandacht voor het schoolonderwijs. In dit verband wordt er ook verwezen naar de ervaringen van de Europe-

---

(1995) *Bull. EG* 1993/5, I.2.62.

(1996) J. BROUWER, *De Europese Gemeenschap en onderwijs. Geschiedenis van de samenwerking en het communautair beleid op onderwijsgebied (1951-1996)*, Baarn, BKR 1996, 423.

(1997) COM (93) 457 def.

(1998) COM (93) 457 def. 12.

(1999) A. FRITSCH, *o.c.*, 94.

se scholen, en de mogelijkheid om die in de toekomst bij de acties te betrekken. De Europese scholen worden door de Commissie beschouwd als een soort van innovatiecentra, die eventueel ook kunnen worden ondersteund<sup>2000</sup>.

501. Ook het 'Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid'<sup>2001</sup>, dat vooral als doel had voorstellen te formuleren om de werkloosheid in de Europese Gemeenschap terug te dringen, kent in dit proces een cruciale rol toe aan '*human resources*' en dus aan onderwijs en beroepsopleiding. Onderwijs en opleiding dragen volgens het Witboek bij tot de hernieuwde groei, het herstel van het concurrentievermogen en de terugkeer tot een hoog niveau van werkgelegenheid. Betere kwalificaties zouden de burgers van de Gemeenschap moeten toestaan zich aan te passen aan de snel veranderende vereisten van het economisch leven. Het Witboek legt tevens de nadruk op de noodzaak van levenslang leren, omdat werkenden zich permanent nieuwe kwalificaties en vaardigheden moeten kunnen eigen maken. Een doorgedreven hervorming van de onderwijssystemen dringt zich volgens het Witboek op met het oog op structurele wijzigingen van de arbeidsmarkt en het toenemend gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologie. Het Witboek stelt niet echt andere maatregelen voor dan in de memoranda en het groenboek, maar het belang ervan ligt vooral in het feit dat, ondanks de invoering van een eigen artikel inzake onderwijs in het Verdrag, de functionaliteit van het onderwijs voor het economisch leven door het Witboek weer meer dan ooit actueel werd.

502. De Europese Raad van Cannes had de wens geuit het onderwijs en -opleidingsbeleid te versterken in verband met uitdagingen als de informatiemaatschappij, de mondialisering van de economie en de versnelde wetenschappelijke en technische vooruitgang<sup>2002</sup>. Als antwoord hierop kwam de Commissie met dit Witboek over onderwijs en opleiding dat als doelstelling had ervoor te zorgen dat het onderwijs- en opleidingsbeleid van de Lid-Staten ertoe zou bijdragen dat Europa de weg inslaat naar een "*op de verwerving van kennis gebaseerd cognitieve samenleving waar men niet ophoudt om zijn hele leven lang te onderwijzen en te leren*"<sup>2003</sup>. Het Witboek poogt een strategie te formuleren als antwoord op een aantal uitdagingen waarvoor de huidige samenleving zich geplaatst ziet, zoals de opkomst van de informatiemaatschappij, de mondialisering van de arbeidsmarkten en de vervreemding die hierdoor bij velen is ontstaan. Het ziet een antwoord in zowel een herwaardering van de algemene ontwikkeling als het aanmoedigen van de beroepsbekwaamheid van de jongeren. Voor de Europese Unie staan er hierbij zowel economische als sociale belangen op het spel: vanuit economisch stand-

---

(2000) *Agence Europe*, 1 oktober 1993, nr. 6°76, 12.

(2001) Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid: naar de XXI<sup>e</sup> eeuw - wegen en uitdagingen, COM (93) 700 def., *Bull. EG* suppl. 6/93.

(2002) *Bull. EU* 1995/6, I.5.

(2003) Mededeling van de Commissie "Witboek over onderwijs en opleiding", COM (95) 590 def, *Bull. EU* 1995/11, 1.3.79.



punt gaat het om het creatievermogen van de economie, vanuit sociaal oogpunt wil men een tweedeling in de kennismaatschappij, en de daaruitvolgende sociale uitsluiting vermijden.

503. “Zonder afbreuk te willen doen aan de nationale verantwoordelijkheden” stelt het Witboek vijf actierichtsnoeren voor, evenals vijf doelstellingen. Het gaat daarbij om het aanmoedigen van nieuwe vormen van valideren van vaardigheden, die niet noodzakelijk de vorm van een diploma moeten hebben, door het instellen van een Europees systeem voor de erkenning van technische en beroepsvaardigheden. Dit zou de vorm kunnen aannemen van een soort van persoonlijke bekwaamheidskaarten, die een onmiddellijke evaluatie zouden moeten toelaten van de kwalificaties die iemand tijdens zijn leven heeft verworven. Daarnaast zouden volgens het Witboek school en onderneming nader tot elkaar moeten worden gebracht: het onderwijs zou moeten worden opengesteld voor de arbeidswereld. Met betrekking tot de bestrijding van uitsluiting voor hierdoor bedreigde jongeren wordt het concept van de ‘Tweedekansscholen’ ontwikkeld, waar aan jongeren die hun eerste opleiding gemist hebben, een speciaal voor hen bestemd kader wordt aangeboden. Europese aanvullende financiering kan hiervoor worden gebruikt, uitgaande van bestaande programma’s en ter aanvulling van nationale of plaatselijke initiatieven. De doelstelling van het beheersen van drie communautaire talen -gezien als een absolute voorwaarde voor de benutting van de door de interne markt geboden persoonlijke en beroepsmogelijkheden- kan volgens het Witboek worden bereikt met de invoering van een Europees ‘klassenlabel’ dat zou worden toegekend aan scholen die hun talenonderwijs het best ontwikkeld hebben. Tenslotte wordt gepleit voor fiscale en boekhoudkundige maatregelen ten gunste van investeringen in opleiding.

504. In eerste conclusies van 6 mei 1996 had de Raad zich reeds bij het initiatief van de Commissie aangesloten, en de Commissie gevraagd een verslag van de uitvoering van het Witboek voor te leggen<sup>2004</sup>. De Raad wijdde ook zijn conclusies van 22 september 1997<sup>2005</sup> aan de Mededeling die de Commissie had gedaan over de balans van het gevolg dat aan het Witboek was gegeven. De Raad onderstreepte het grote nut van de discussies over het Witboek die het mogelijk hadden gemaakt een inhoud te geven aan het concept ‘Kennisonie’. In de bewuste Mededeling van 29 mei 1997<sup>2006</sup> wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste resultaten van de discussie ten gevolge van de publicatie van het Witboek. Vervolgens geeft men, uitgaande van de op basis van het Witboek gevoerde discussies, aan wat de grondslagen van een ‘Unie van de Kennis’ (of de zogenaamde ‘*Union of Knowledge*’) zouden moeten zijn. In het algemeen is men het erover eens dat school en bedrijfsleven nader tot el-

---

(2004) Conclusies van de Raad over het Witboek over onderwijs en opleiding: “Onderwijzen en leren: overgang naar de cognitieve samenleving”, *Bull. EU* 1996/5, 1.3.60.

(2005) Conclusies van de Raad van 22 september 1997 over de Mededeling betreffende het Witboek “Onderwijzen en leren; naar een cognitieve samenleving”, *PB. C.* 1997, 303/8.

(2006) Mededeling van de Commissie over de balans van het gevolg dat aan het Witboek “Onderwijzen en leren: naar een cognitieve samenleving” is gegeven, COM (97) 256 def, *Bull. EG* 1997/5, 1.3.85.

kaar zouden moeten worden gebracht, en dat ook informele kwalificaties zouden moeten worden gewaardeerd. Het verslag over de tenuitvoerlegging van het Witboek werd door de Commissie ingediend op 10 januari 2000<sup>2007</sup>. Voor de vijf doelstellingen van de Commissie werden een aantal experimenten uitgevoerd, die in sommige gevallen zelfs zijn uitgemond in een actieprogramma, zoals het geval was voor de Europese vrijwilligersdienst<sup>2008</sup>. Als zeer positief werd de creatie van de Tweedekansscholen aangestipt<sup>2009</sup>. Deze Tweedekansscholen zijn geïntegreerd in het actiekader van de Commissie voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Unie<sup>2010</sup>. Het concept van Tweedekansscholen kent ook uitbreiding buiten de Unie. De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa heeft op 23 juni 1999 een resolutie aangenomen over het opzetten van Tweedekansschool proefprojecten in de Lid-Staten van de Raad van Europa. De bestrijding van de schooluitval is ondertussen één van de belangrijkste richtsnoeren geworden in de werkgelegenheidsplannen. Ook in de nieuwe tweede fase van de actieprogramma's Socrates, Leonardo en Jeugd<sup>2011</sup> is er rekening mee gehouden met doelstellingen uit het Witboek: zo zijn de mogelijkheden van samenwerking met het bedrijfsleven verruimd, en wordt aandacht geschonken aan het feit dat iedereen, ongeacht leeftijd, geslacht of sociale achtergrond, nieuwe kennis en vaardigheden moet opdoen.

505. Met de mededeling '*Voor een Europa van de kennis*'<sup>2012</sup> uit 1997 wenste de Commissie "*de communautaire maatregelen in een duidelijker licht te stellen en de complementariteit en de samenhang tussen de verschillende communautaire beleidsmaatregelen met betrekking tot het menselijk potentieel te verbeteren*". Met het oog hierop stelt ze richtsnoeren op voor toekomstige communautaire acties op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdzaken voor de periode 2000-2006, die samen zouden moeten leiden tot de verwezenlijking van een 'Europa van de Kennis'. Deze richtsnoeren hebben als ultieme doelstelling de geleidelijke oprichting van een open en dynamische Europese onderwijsruimte. Deze moet de burgers de middelen bieden om hun kennis op peil te houden en hun beroepsbekwaamheid te ontwikkelen, wat tegelijkertijd als kader kan dienen voor het proces van verrijking van het Europees burgerschap. Om deze doelstellingen te bereiken, wordt een grotere integratie van de acties op het gebied van onderwijs, opleiding en jongerenbeleid noodzakelijk geacht. De nieuwe generatie acties moeten zich voortaan op een beperkt aantal doelstellingen concentreren. Het gaat daarbij om de ontwikkeling van toegang van de Europese burgers tot de Europese onderwijs hulpbronnen,

---

(2007) COM (99) 750 def.

(2008) Nu opgenomen in het programma Jeugd, cfr. infra, punt 2.1.4.3. (p. 462 e.v.).

(2009) Zie K. OSTER e.a., "*Les écoles de la deuxième chance*". *Rapport synthétique sur les écoles pilotes européennes*, oktober 2000; [<http://www.europa.eu.int/comm/education/2chance/repr/pdf>].

(2010) URBAN: Economische en sociale revitalisering van in een crisis verkerende steden en stadsbuurten met het oog op een duurzame stadsontwikkeling, PB. C. 2000, 141 en Bull. EU 2000/4, 1.3.69.

(2011) Zie infra, punt 2.1. (p. 439 e.v.).

(2012) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "*Voor een Europa van de Kennis*", Bull. EU 1997/11, 1.3.106.

innovatie met betrekking tot deze hulpbronnen en de verspreiding op grote schaal van goede onderwijspraktijken. Zes grote types van maatregelen worden daartoe voorgesteld: acties inzake fysieke mobiliteit, die ook uitbreiding van de regeling van wederzijdse erkenning zouden moeten inhouden, acties ter bevordering van virtuele mobiliteit, ter ontwikkeling van samenwerkingsnetwerken, ter bevordering van talenkennis en goede verstandhouding tussen culturen, acties ter ontwikkeling van innovatie en tenslotte acties gericht op een voortdurende verbetering van de communautaire referentiesystemen over stelsel en beleid in de Lid-Staten. Al deze acties worden op supranationaal niveau gepland en uitgevoerd.

506. Achterliggend idee is eveneens de totstandkoming van een kader van gemeenschappelijke verantwoordelijkheden tussen de Gemeenschap, de Lid-Staten en de overige betrokken actoren, zoals sociaal-economische partners, het onderwijsveld en het maatschappelijk middenveld in het algemeen. Het communautair beleid inzake deze materies maakt tevens deel uit van de internationale samenwerking van de Gemeenschap: de programma's staan voortaan open voor de EER-landen en breiden zich geleidelijk uit tot de Lid-Staten die kandidaat zijn voor de toetreding. Ook uitwisseling met de landen van het Middellandse Zeegebied en met andere geïndustrialiseerde partners moet worden versterkt. De mededeling gaat tevens in op de beleidsinstrumenten waarvan gebruik zal worden gemaakt. Het beleid zal worden gebaseerd op de juridische middelen van de artikelen 126 (thans 149) en 127 (thans 150) van het Verdrag. Een gemeenschappelijk kader voor actie, coördinatie en *follow-up* zal de doelstellingen en het type maatregelen vaststellen. Drie besluiten, met een aantal gemeenschappelijke artikelen, zodat de onderlinge samenhang wordt versterkt, zullen het specifieke kader van de maatregelen inzake onderwijs, opleiding en jeugdzaken vastleggen. De Commissie neemt zich voor om de complementariteit en de samenhang van haar verschillende beleidslijnen inzake menselijke hulpbronnen te versterken. Ze belooft wel de administratieve procedures te vereenvoudigen en dichter bij de betrokken doelgroepen te brengen, en de toegang tot communautaire ondersteuning te vergemakkelijken.

507. Het Verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei 1999 van kracht werd, wijzigde inhoudelijk weinig aan de artikelen betreffende onderwijs en opleiding<sup>2013</sup>. Toch is dit verdrag voor deze domeinen niet onbelangrijk: het veranderde namelijk de plaats die onderwijs en opleiding in het geheel van het communautaire beleid kreeg. Door dit verdrag werd in de preambule van het Verdrag van Rome immers een bepaling opgenomen dat (de oprichters) vastbesloten waren "*het hoogstmogelijke kennisniveau voor zijn (Europa's) volkeren na te streven door middel van ruime toegang tot onderwijs en door middel van de voortdurende vernieuwing daarvan*"<sup>2014</sup>. Was het onderwijsbeleid tot dan toe een eerder marginaal fenomeen, door de maatschappelijke veranderingen -het evolueren naar een kennismaatschappij- kwamen onderwijs

---

(2013) Wel werd de besluitvormingsprocedure inzake beroepsopleiding -oorspronkelijk de samenwerkingsprocedure- door het Verdrag van Amsterdam gewijzigd in medebeslissing.

(2014) EG-Verdrag, negende overwegende van de Preambule.

en opleiding steeds meer in het brandpunt van de Europese belangstelling te staan. De opname in de preambule van deze beleidsoptie was daarvan een gevolg. Waar het werkgelegenheidsprobleem tot voor kort een probleem was van tekort aan arbeidsplaatsen, is dat op relatief korte tijd verschoven naar een tekort aan (adequaat) geschoold personeel. Meer dan ooit wordt nu het belang voor de economie van aangepast onderwijs en opleiding benadrukt. Het Europese werkgelegenheidsproces, zoals dat voortvloeit uit het Verdrag van Amsterdam<sup>2015</sup> houdt in dat er jaarlijks werkgelegenheidsrichtsnoeren worden vastgelegd door de Raad (Arbeid en Sociale Zaken). Sinds 1997 zijn deze richtsnoeren georganiseerd rond vier pijlers: het verbeteren van de '*employability*' (inzetbaarheid), de ontwikkeling van ondernemerschap, het bevorderen van de '*adaptability*' (de aanpassingsmogelijkheden van zowel werknemers als van ondernemingen), en het bevorderen van gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Verscheidene van de concrete richtsnoeren hebben impact op of vinden minstens gedeeltelijk hun antwoord in onderwijs en opleiding<sup>2016</sup>. Het zogenaamd Luxemburgs werkgelegenheidsproces behelst een '*open coördinatiemethode*', d.w.z. de vaststelling van gemeenschappelijke objectieven, indicators en '*benchmarks*', met als bedoeling het beleid van de Lid-Staten te leiden door een proces van coördinatie en *peer-review*<sup>2017</sup>.

508. De Europese Raad van Lissabon in maart 2000 wenste deze open coördinatiemethode tot andere domeinen uit te breiden. Met het oog daarop vroeg de Raad aan de Onderwijsraad om een algemene reflectie uit te voeren "*over de concrete toekomstige doelstellingen die de onderwijsstelsels in de toekomst moeten nastreven een algemene gedachtenwisseling te houden, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar gemeenschappelijke vraagstukken en prioriteiten en tegelijk rekening wordt gehouden met de nationale diversiteit, zulks om [...] in het voorjaar van 2001 een uitvoeriger verslag voor te leggen aan de Europese Raad*"<sup>2018</sup>. De Commissie stelde als antwoord een rapport hierover op, dat gebaseerd is op onder meer de discussies in de Onderwijsraad, en op antwoorden van de Lid-Staten op vragenlijsten van de Commissie<sup>2019</sup>. Het rapport vangt aan met een analyse van de voornaamste elementen van deze bijdragen, die samengevat worden als bezorgheden in verband met de kwaliteit van het lesgeven, toegang tot onderwijs, de inhoud van onderwijs, openheid van scholen en opleidingsinstellingen naar de wereld en de efficiëntie waarmee de middelen in het onderwijs worden gebruikt. Het rapport suggereert de aanneming van een lange-termijn-werkprogramma, volgens hetwelk de Lid-Staten, steeds in de context van de "open coördinatiemethode", on-

---

(2015) Titel VIII (ex-titel VI A) van het Verdrag).

(2016) Conclusies van de buitengewone Europese Raad over werkgelegenheid, *Bull. EU* 1997/11, I.2 - I.10; Mededeling van de Commissie: Ontwerp-richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de Lid-Staten in 1998, COM(97)497def, *Bull. EU* 1997/10, punt 1.2.2.2.2; J. GOETSCHY, "The European Employment Strategy: Genesis and Development", *Eur. J. Ind. Rel.* 1999, 17-137.

(2017) J. MOSHER, "Open Method of Coordination: Functional and Political Origins", *ECSA Review* 2000; [<http://ecsa.org/lisbonforum.html>].

(2018) Conclusies van het voorzitterschap, *Bull. EU* 2000/3, 1.13.25-27.

(2019) Verslag van de Commissie. De concrete doelstellingen van de onderwijsstelsels, COM (2001) 59 final.

dersteund door de Commissie, zouden werken in vijf domeinen: het verhogen van het niveau van het onderwijs, het vergemakkelijken van de toegang tot onderwijs op alle momenten van het leven, het actualiseren van wat men verstaat onder basisvaardigheden in een kennismaatschappij, het openen van onderwijs en opleiding naar de plaatselijke samenleving, naar Europa en naar de wereld, en het meest efficiënt aanwenden van de middelen. Het rapport bevat ook een visie op hoe de open coördinatiemethode, voorgeschreven door de Raad van Lissabon, voor onderwijs kan worden geïmplementeerd. Het werkprogramma dat impliciet voortvloeit uit de vijf doelstellingen is substantieel. De Commissie stelt voor dat gedurende 2001 de Lid-Staten en de Commissie samen zouden moeten beslissen wat in elk bewust domein zou moeten worden ondernomen, welke geschikt zijn voor *peer review* en welke voor uitwisseling van 'goede praktijken', waar de vooruitgang zou moeten worden afgemeten aan *benchmarks*, welke domeinen indicatoren behoeven, waar nieuwe indicatoren moeten worden gedefinieerd, en op welke manier de Lid-Staten een standpunt zullen innemen met betrekking tot ontwikkelingen waarvan een positieve impact wordt verwacht in de toekomst. De Onderwijsraad zou dan in de loop van 2001 moeten uitmaken op welke wijze de open coördinatiemethode zou moeten worden geïmplementeerd in het speciale domein van onderwijs. Het rapport besluit met de opmerking dat geen enkele Lid-Staat alleen deze vooropgestelde doelstellingen kan bereiken, en dat er dus samenwerking op Europees niveau nodig is.

### 1.3. SPECIFIEKE BELEIDSLIJNEN

#### 1.3.1. INTERCULTUREEL ONDERWIJS

509. Naast zienswijzen en beleidslijnen betreffende de ontwikkeling van het onderwijs- en beroepsopleidingsbeleid in het algemeen, trad de Commissie eveneens naar buiten met een aantal documenten waarin getracht werd de klijtlijnen voor de ontwikkeling van een specifiek thema binnen het beleid te trekken. Een voorbeeld hiervan is het hoger in hoofdstuk 4 besproken Verslag over het onderwijs aan kinderen van migranten in de Europese Unie<sup>2020</sup>. Dit verslag was het antwoord van de Commissie<sup>2021</sup> op de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raden van Edinburgh<sup>2022</sup> en Kopenhagen<sup>2023</sup>, over de bestrijding van uitingen van onverdraagzaamheid, racisme en vreemdelingenhaat. Ook een aantal resoluties van het Europees Parlement, met name over culturele verscheidenheid en de problemen van het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers<sup>2024</sup>, en over de heropleving van racisme en vreem-

---

(2020) *Bull. EU* 1994/3, 1.2.168; zie ook *Hoofdstuk 4, punt 4.1.* (p. 193 e.v.).

(2021) Aldus J. BROUWER, *o.c.*, 445.

(2022) Europese Raad van Edinburgh, 11 en 12 december 1992, *Bull. EG* 1992/12, 1.12.

(2023) Europese Raad van Kopenhagen, 21 en 22 juni 1993, *Bull. EG* 1993/6, 1.1.1-4.

(2024) *PB. C.* 1993, 142/187-191.

delingenhaat en het gevaar van rechts-extremistisch geweld<sup>2025</sup> lagen aan de basis van dit verslag. Het Europees Parlement had in deze resoluties onder meer aangedrongen op een volledige omzetting van de richtlijn over het onderwijs aan kinderen van migrerend werknemers -wat inderdaad nog steeds niet gebeurd was- én op het zetten van nieuwe stappen in het kader van die richtlijn. Ook verzocht het Europees Parlement de Commissie een programma voor te stellen gericht op de bevordering van het intercultureel onderwijs en de integratie van kinderen van migranten in de onderwijs- en opleidingsstelsels van de landen van vestiging. De Commissie erkende in haar verslag de noodzaak van een communautaire actie gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers, vooral in taalkundig en cultureel opzicht, en geplaatst in het kader van de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Vooral het feit dat de Lid-Staten in dit verband met gemeenschappelijke vraagstukken geconfronteerd worden, rechtvaardigt volgens de Commissie een communautaire actie gericht op versterking van de samenwerking tussen de Lid-Staten en uitwisseling van ervaringen. De Commissie is van oordeel dat gebruik kan worden gemaakt van de in het kader van het actieprogramma van 1976 opgedane ervaringen met het opvangonderwijs, van de resultaten van de ondersteunende modelprojecten, en van de ervaring met de toepassing van de richtlijn over het onderwijs aan kinderen van migrerend werknemers. De veranderende omstandigheden vereisen nog steeds volgens de Commissie echter structurele wijzigingen die moeten leiden tot intercultureel onderwijs voor alle leerlingen.

### 1.3.2. KWALITEIT

510. In 1995 was reeds een proefproject doorgegaan omtrent kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs. Tijdens het schooljaar '97-'98 gebeurde iets gelijkaardigs voor het secundair onderwijs. In mei 2000 resulteerde dit in een Europees verslag over de kwaliteit van het schoolonderwijs<sup>2026</sup>. Het verslag, dat het gevolg is van het aan de Commissie verstrekte mandaat tijdens de conferentie van de ministers van onderwijs van de Unie en van de kandidaat Lid-Staten in Praag in 1998<sup>2027</sup>, is gebaseerd op zestien indicatoren uit vier gebieden: (1) het bereikte onderwijsniveau (voor wiskunde, lezen, wetenschappen, vreemde talen, 'leren leren', informatie- en communicatietechnologieën en maatschappijleer) (2) slagen en overgaan (uitvalpercentage, afmaken van hoger secundair onderwijs, percentage schoolgaanden in het hoger onderwijs) (3) monitoring van het schoolonderwijs (inspraak van de ouders, evaluatie en sturing van het schoolonderwijs), (4) middelen en structuren (onderwijsuitgaven per student, onderwijs en opleiding van leraren, schoolbezoekpercentage van voorschools onderwijs, aantal stu-

---

(2025) PB. C. 1994, 150/127-132.

(2026) *Europees verslag over de kwaliteit van het schoolonderwijs. Zestien kwaliteitsindicatoren. Verslag gebaseerd op de werkzaamheden van de werkgroep kwaliteitsindicatoren*, Europese Commissie, Directoraat-Generaal Onderwijs en Cultuur, Onderwijs, Ontwikkeling van het onderwijsbeleid, mei 2000, 86 p.

(2027) Zie: [<http://www.europa.eu.int/comm/education/indic/program.html>].

denten per computer). De in dit eerste verslag opgenomen indicatoren zullen verder worden uitgewerkt, en regelmatig worden herzien.

### 1.3.3. MOBILITEIT

511. Uit 1996 dateert het 'Groenboek: Onderwijs - Opleiding - Onderzoek - de belemmeringen voor de transnationale mobiliteit'<sup>2028</sup>. In dit groenboek analyseert de Commissie zowel de juridische en administratieve belemmeringen, als de sociaal-economische, taalkundige en praktische moeilijkheden die op één of andere manier de transnationale mobiliteit van personen in opleiding hinderen. Het groenboek omvat een gedetailleerde analyse van alle soorten obstakels die de mobiliteit belemmeren, niet alleen van studenten of docenten, maar ook van bijvoorbeeld onderzoekers of stagiairs. Vastgesteld wordt dat ondanks de eensgezinde wil om de mobiliteit te bevorderen en de talrijke juridische maatregelen die in het kader van de interne markt zijn genomen, er hindernissen blijven bestaan voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het vrij verkeer van personen die een opleiding volgen, of beroepshalve bij opleiding betrokken zijn. Het is vooral het niet op elkaar afgestemd zijn van de verschillende nationale stelsels wat administratieve en juridische problemen veroorzaakt, doordat er enerzijds overlappingen en anderzijds lacunes ontstaan. De situatie van bepaalde personen die buiten elk communautair statuut vallen, zoals vrijwilligers of stagiairs, of die wel binnen een communautair statuut vallen, maar één dat niet aan hun concrete situatie is aangepast, zoals de beursonderzoekers, wordt als bijzonder precair omschreven. Het groenboek formuleert een aantal denkrichtingen voor actie, die er onder meer op gericht zijn sociale bescherming te garanderen voor iedereen die van zijn mobiliteitsrecht gebruik maakt, erkenning van het statuut van stagiair en vrijwilliger, de oprichting van een 'Europese kwalificatieruimte', waarin kwalificaties doorzichtiger zijn gemaakt en erkenning vergemakkelijkt wordt. Er worden ook voorstellen geformuleerd voor het verminderen van de sociaal-economische, en taalkundige en culturele hinderpalen.

### 1.3.4. BEROEPSOPLEIDING

512. Met een mededeling getiteld 'Bevordering van het leerlingenwezen in Europa' wou de Commissie de aandacht vestigen op de voorwaarden voor en de kenmerken van een leerlingenwezen van hoge kwaliteit dat de jongeren meer kansen op de arbeidsmarkt verschaft<sup>2029</sup>. Een in opdracht van de Commissie verricht onderzoek naar de rol van de leerlingstelsels bij

---

(2028) *Bull. EU*, suppl. 5/96. Zie ook M. VERBRUGGEN, "The Commission's Green Paper 'Education, Training, Research: The obstacles to transnational mobility'", *Eur. J. Educ. Law Pol.* 1997, 41-48.

(2029) Mededeling van de Commissie van 18 juni 1997: Bevordering van het leerlingenwezen in Europa, COM (97) 300 def.

het scheppen van meer arbeidsplaatsen had aangetoond dat de werkloosheid onder de jongeren die met succes hun leerlingenopleiding hebben doorlopen, meestal lager ligt dan het gemiddelde. De Commissie stelt "*met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel*", vijf beleidslijnen voor om in Europa een doelmatiger leerlingenwezen van hogere kwaliteit te ontwikkelen. De voorgestelde beleidslijnen behelzen de uitbreiding en ontwikkeling van nieuwe opleidingsvormen in het leerlingenwezen, de verhoging van de kwaliteit, de aanmoediging van de mobiliteit van leerlingen, de bevordering van de betrokkenheid van de sociale partners, en de ontwikkeling van reële strategieën voor het leerlingenwezen. De Commissie merkt wel op dat de grote verschillen tussen de leerlingensstelsels -verhoudingsgewijs zijn er bijvoorbeeld twintig maal meer jongeren in een dergelijke opleiding in Duitsland dan in België- de verscheidenheid van de institutionele structuren en de sociaal-economische situaties in de Lid-Staten weerspiegelen. De toepassing van de praktijk van de door de Commissie aangegeven richtsnoeren voor actie moet dan ook worden "*aangepast aan de nationale context*".

513. Op grond van nationale verslagen die door de Lid-Staten waren opgesteld en van verslagen die door de communautaire organisaties van de sociale partners zijn uitgewerkt, geeft een *Verslag over de Toegang tot de Voortgezette Beroepsopleiding* een overzicht van de vooruitgang die werd geboekt ingevolge de aanbeveling van de Raad van 30 juni 1993<sup>2030</sup> over de toegang tot de voortgezette beroepsopleiding<sup>2031</sup>. Deze aanbeveling had betrekking op onder meer de toegang tot de opleiding in het ondernemingsbeleid, de aandacht daarbij voor individuele behoeften en voor specifieke doelgroepen. Tegelijkertijd stelt het verslag ook nieuwe actiemogelijkheden voor. Interessant zijn de in het verslag verwerkte opmerkingen van onder meer het Europees Vakverbond (EVV). Dit stelt dat de regeringen geen specifieke actie hebben ondernomen om de aanbeveling uit 1993 ten uitvoer te brengen en dat deze aanbeveling ook geen enkel rechtstreeks effect heeft gehad op de aard van de communautaire instrumenten. In de meeste Lid-Staten is er volgens het EVV ook kennelijk geen waarneembare vooruitgang geboekt wat de toegang tot de voortgezette beroepsopleiding betreft, al is de bewustwording errond wel toegenomen. Ook UNICE/CEEP is van oordeel dat de aanbeveling weinig effect heeft gehad en de inspanningen van de werkgevers niet heeft beïnvloed. De Commissie stelt in haar verslag een aantal maatregelen voor die ze rangschikt onder drie 'oriëntaties'. Deze hebben vooral betrekking op strategie. Zo stelt de Commissie voor in het kader van een overleg met de sociale partners op communautair niveau gemeenschappelijke voorwaarden vast te stellen ter bevordering van de opleiding. Ook het opzetten van een permanent referentiekader op het gebied van toegang tot de voortgezette beroepsopleiding behoort tot de voorstellen. De Commissie pleit onder meer voor de invoering van een *benchmarking*-systeem voor de vergelijkende beoordeling van de vooruitgang op het gebied van de toegang tot de voortgezette beroepsopleiding.

---

(2030) Aanbeveling 404/93/EEG van de Raad van 30 juni 1993 betreffende de toegang tot de voortgezette beroepsopleiding, *PB. L.* 1993, 181.

(2031) COM (1997) 180 def.



### 1.3.5. ICT IN HET ONDERWIJS

514. In de mededeling 'Leren in de informatiemaatschappij-actieplan voor een Europees initiatief in het onderwijs (1996-98)',<sup>2032</sup> gaat de Commissie in op de in een resolutie geformuleerde wensen van de Onderwijsraad<sup>2033</sup> en de conclusies van de Europese Raad van Firenze<sup>2034</sup>, en start een actieprogramma dat moet bijdragen tot de ontwikkeling van multimedia-instrumenten op onderwijsgebied. Ze richt zich vooral tot lagere en middelbare scholen, met de bedoeling hen zonder sociaal-economische discriminatie met multimedia-instrumenten uit te rusten. De Commissie stelt voor op vier fronten op te treden: koppeling van schoolnetwerken binnen de Unie, ontwikkeling en verspreiding van lesstof van Europees belang, opleiding van leerkrachten met betrekking tot multimedia, voorlichting over de mogelijkheden van multimedia. Voor de financiering van deze actie verwijst de Commissie naar de binnen de bestaande communautaire programma's toegekende middelen, en verzoekt ze de Lid-Staten ook partnerschappen tussen de openbare en particuliere sector te stimuleren en de bevolking te mobiliseren door middel van bewustmakingscampagnes.

515. Een recente mededeling van de Commissie heeft het opnieuw over multimedia in het onderwijs<sup>2035</sup>. Ze sluit aan bij een Mededeling van de Commissie over het initiatief "*e-Europe: een informatiemaatschappij voor iedereen*" voor de buitengewone Europese Raad van Lissabon in maart 2000<sup>2036</sup>. Eén van de doelstellingen van dit document was iedere burger, ieder huishouden, iedere school, iedere onderneming en iedere administratie het digitale tijdperk binnenbrengen. De mededeling over *eLearning* streeft ernaar de achterstand van Europa ten opzichte van de Verenigde Staten met betrekking tot het gebruik van nieuwe informatie-technologie en -communicatie weg te werken, door het tempo van verandering in het onderwijs te versnellen en aldus Europa te helpen een kennismaatschappij te worden. Het *eLearning* actieplan brengt verschillende componenten van het algemene Europese actieplan met betrekking tot de multimediamaatshappij die betrekking hebben op onderwijs en opleiding, samen met de werkgelegenheidsrichtlijnen die deel uitmaken van het proces van Luxemburg<sup>2037</sup>. De bedoeling is een algehele consistentie en een effectieve interactie met de onderwijssector te garanderen. Vier ambitieuze doelstellingen worden vooropgesteld: het verbeteren van de infrastructuur, het opleiden van de bevolking op alle niveaus, de ontwikkeling van multimediasdiensten en -inhoud van hoge kwaliteit, en de ontwikkeling van een netwerk van

---

(2032) COM (96) 471, *Bull. EU* 1996/10, 1.3.79.

(2033) Resolutie van de Raad betreffende de educatieve software op het gebied van onderwijs en opleiding, *Bull. EU* 1996/5, 1.3.62.

(2034) *Bull. EU* 1996/6, 1.3.

(2035) Mededeling van de Commissie: *eLearning* - Het onderwijs van morgen uitdenken, COM (2000) 318 def., *Bull. EU* 2000/5, 1.4.16.

(2036) Mededeling van de Commissie over het initiatief "*e-Europe: een informatiemaatschappij voor iedereen*" voor de buitengewone Europese Raad van Lissabon op 23 en 24 maart 2000, *Bull. EU* 1999/12, 1.2.139.

(2037) Cfr. *supra*, punt 1.2.

kenniscentra. Met het oog op het geven van een Europese dimensie en het creëren van een toegevoegde waarde bij de inspanningen van de regionale en nationale overheden zal de Commissie communautaire programma's en instrumenten mobiliseren. De Lid-Staten kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van hun aandeel in de structuurfondsen, bijdragen in het kader van communautaire programma's in onderwijs, cultuur, onderzoek en internationale samenwerking, en nauwe samenwerking met de Europese Investeringsbank. Belangrijk is de wijze waarop de *eLearning* zal geïmplementeerd worden. Dit zal gebeuren overeenkomstig de door de Raad van Lissabon aanbevolen methode, namelijk een open coördinatiemethode in overeenstemming met het subsidiariteitsprincipe, waardoor goede praktijken worden verspreid en meer convergentie wordt bereikt met betrekking tot de vastgestelde doelstellingen. Deze methode verbindt de Raad ertoe naargelang van hun bevoegdheden de nodige maatregelen te nemen om de vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken. Het initiatief zegt uitdrukkelijk geen nieuwe processen te willen creëren, maar te steunen op het bestaande proces van Luxemburg waarvan het de uitbreiding en verdieping op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding vormt.

516. De door de Europese Raad vastgestelde doelstellingen en prioriteiten zijn gebonden aan nauwkeurige en snel opeenvolgende termijnen. De verwezenlijking daarvan vereist een snelle implementatie door de Lid-Staten. Dit maakt een sterke politieke verbintenis van de Lid-Staten en een brede instemming van alle betrokken actoren noodzakelijk. Daarom werken de diensten van de Commissie in nauw overleg met het Onderwijscomité en de Raad een kader voor het toezicht op de acties uit. Zo zal, overeenkomstig de conclusies van Lissabon, een analyse van de beleidsacties op het gebied van onderwijs en opleiding worden gemaakt, waarbij een aantal aspecten worden beoordeeld, met name de voortgang van de verwezenlijking van de doelstellingen, de doeltreffendheid van de maatregelen en het beleid, en de verspreiding van de goede praktijken. Voor de *benchmarking* op Europees niveau wordt gebruik gemaakt van de in het proces van Luxemburg en het *eEurope*-actieplan vastgestelde indicatoren. Een aantal vakspecialisten zal de aan de gang zijnde ontwikkelingen verder observeren, aan de hand van een aantal streefwaarden voor de vier basisdoelstellingen, die gebaseerd zijn op die van de Lid-Staten en van belangrijke landen zoals de Verenigde Staten en Japan. Deze streefwaarden hebben betrekking op infrastructuur, scholing, inhoud en diensten, en netwerken. De rol van de Commissie bestaat erin de Lid-Staten te helpen bij de implementatie van het *eLearning*-initiatief en hun inspanningen tot het Europese niveau uit te breiden.

517. Ter ondersteuning van de acties op lokaal, regionaal en nationaal vlak maakt de Commissie in overleg met de Lid-Staten gebruik van de communautaire instrumenten en programma's om gezamenlijke doelstellingen te verwezenlijken. De Lid-Staten worden ertoe aangemoedigd om de steun uit de Structuurfondsen te gebruiken ter ondersteuning van het *eLearning*-initiatief, met name voor uitrusting en scholing van leraren en opleiders, alsook voor het opzetten van lokale, voor iedereen toegankelijke kenniscentra. Ook op de middelen van de communautaire programma's op het gebied van onderwijs, cultuur en opleiding kan een be-

roep worden gedaan voor de ontwikkeling van vernieuwende inhoud, methoden en onderwijspraktijken voor netwerken en voor meer virtuele mobiliteit. De onderzoeksprogramma's kunnen worden aangesproken, zowel voor technologisch als sociaal-economisch onderzoek. Tenslotte wordt nog verwezen naar de middelen uit de programma's voor internationale samenwerking (met name voor wat betreft de kandidaat-lidstaten uit het gebied van de Middellandse Zee) en naar bijdragen van de Europese Investeringsbank. Naast een opsomming van de mogelijke financieringsbronnen, wordt ook speciale aandacht besteed aan de erkenning van kwalificaties, taalonderwijs, communicatie- en mediaonderwijs, bevordering van mobiliteit, en van virtuele mobiliteit. De Commissie stelt tenslotte een voorstel van resolutie in het vooruitzicht over het gebruik van informatie- en communicatietechnologie in onderwijs en opleiding.

### 1.3.6. ERKENNING VAN DIPLOMA'S

518. Eind december 1994 publiceerde de Commissie een document met de titel 'Mededeling van de Commissie betreffende de erkenning van diploma's voor academische en beroepsdoeleinden'<sup>2038</sup>. Aan de hand van wat inzake erkenning van diploma's op communautair niveau reeds was gebeurd, tracht de Commissie hierin de 'synergiemogelijkheden' tussen de twee types van erkenning te formuleren. Het gebruikelijke onderscheid tussen de erkenning voor academische doeleinden, en de erkenning voor beroepsdoeleinden, laat volgens de Mededeling geen duidelijke beschrijving toe van de diverse behoeften aan erkenning die zich in de Gemeenschap geleidelijk hebben gevormd. Ze geeft daarom een fijnere indeling aan, die vier categorieën telt. Zo onderscheidt men binnen de professionele erkenning, de professionele erkenning *de jure*, waarbij de uitoefening van een beroep door de staat waar men wil werken is onderworpen aan het bezit van opleidingsdiploma's die in de staat werden afgeleverd, en de professionele erkenning *de facto*, waarbij de uitoefening van het beoogde beroep in het gastland niet is gereguleerd, waardoor het probleem van de erkenning er vooral één is van onvoldoende bekendheid van het diploma bij de mensen die aanwerven. Voor de eerste vorm van erkenning bestaat de oplossing (theoretisch) in de algemene erkenningsrichtlijnen, voor de *de facto*-erkenning wordt nog naar oplossingen gezocht. Bij de academische erkenning onderscheidt de mededeling eveneens twee soorten: erkenning door *accumulatie* en erkenning door *substitutie*. Van accumulatie spreekt men dan wanneer een student een studiecycclus volgt in een Lid-Staat, daar het bijbehorend diploma verwerft, en dan in een andere Lid-Staat een tweede studiecycclus volgt als aanvulling op de eerste, nadat hij in die staat erkenning van zijn diploma heeft ontvangen. Wanneer een student daarentegen bezig is met een studiecycclus in een Lid-Staat, en bepaalde onderwerpen van die cycclus in een andere Lid-Staat gaat bestude-

---

(2038) Mededeling van de Commissie betreffende de erkenning van diploma's voor academische en beroepsdoeleinden, COM (94) 596 def., *Bull. EU* 1994/12, 1.2.224. Zie voor commentaar: M. VERBRUGGEN, "De Mededeling van de Commissie betreffende de erkenning van diploma's voor academische en beroepsdoeleinden: een kritische evaluatie" in *TORB* 1995-96, 31-42.

ren, en hem door het land van herkomst een erkenning wordt verleend voor de studieperiode die hij in de gastinstelling heeft doorgebracht, dan kan men spreken van academische erkenning door substitutie. Voor de academische erkenning door substitutie verwacht men veel interesse vanwege de studenten. Men is tevens van mening dat deze vorm van erkenning ook de samenwerking tussen de Lid-Staten bevordert.

519. De Commissie onderzocht de vraag of tussen de verschillende vormen van erkenning de overeenkomsten groot genoeg zijn om acties die op meerdere vormen van erkenning betrekking hebben, te kunnen plannen. Als verschillen tussen de beide vormen van erkenning vermeldt de Commissie de verschillende politieke doelstellingen die eraan ten grondslag liggen: professionele erkenning is gericht op de realisering van de ééngemaakte markt, terwijl academische erkenning gericht is op het verlenen van een Europese dimensie aan het onderwijs van de Lid-Staten. Zeer belangrijk is ook de verschillende rechtsbasis voor beide vormen van erkenning, namelijk artikel 57 (thans, na wijziging, artikel 47) van het Verdrag, dat in harmonisatie voorziet, en artikel 126 (thans artikel 149) van het Verdrag voor academische erkenning, dat harmonisatie uitdrukkelijk uitsluit. Professionele erkenning *de jure* berust verder op wettelijke bepalingen, terwijl de andere vormen van erkenning veeleer berusten op het vertrouwen dat men in een bepaald opleiding heeft. Naast verschillen zocht de Commissie ook naar overeenkomsten tussen de onderscheiden vormen van erkenning, al bleek het heel wat moeilijker om deze te vinden. De verschillende types van erkenning zijn gebaseerd op hetzelfde intellectuele beginsel: het zijn alle middelen om de voor de gemeenschappelijke markt negatieve effecten tegen te gaan die uit het naast elkaar bestaan van verschillende onderwijsstelsels voortvloeien. De Commissie speurt vervolgens naar 'complementariteiten' tussen beide vormen van erkenning, met het doel acties vast te stellen die de grootste kans maken synergieën te ontwikkelen. Men ziet de complementariteit vooral in die zin dat de vier vormen van erkenning een definitieve oplossing kunnen bieden voor de spanning tussen de eigenheid van de onderwijsstelsels enerzijds, en het recht op mobiliteit anderzijds. De synergieën tussen de verschillende vormen zijn voorlopig nog beperkt, maar men acht het toch al mogelijk specifieke acties tot stand te brengen.

520. De mededeling besluit tenslotte met het voorstellen van vier actielijnen: (1) Voorlichting, (2) Beroepsnetwerken, (3) Consensuele aanpassing van de opleidingen en (4) Kwaliteitsevaluatie. Uit een beter inzicht in de methoden die andere landen in hun onderwijs hanteren wordt een verbetering van de samenwerking tussen universiteiten, en meer wederzijds begrip verwacht. De Commissie stelt voor om een overzicht te maken van het reeds bestaande informatiemateriaal. Met de oprichtingen van zogenaamde 'beroepsnetwerken' poogt men ontmoetingsplaatsen op Europees niveau te creëren voor hoger onderwijsgevend en beroepsbeoefenaars, waarmee men wil bereiken dat deze beter op de hoogte zouden zijn van wat men mag verwachten van de diploma's voortvloeiend uit de in de verschillende Lid-Staten geboden opleidingen. Een derde weg wordt gezocht in de consensuele aanpassingen van de opleidingen. Daarbij kan het gaan om aanpassing op het gebied van organisatie van cursussen (onder-

verdeling in modules, creatie van interdisciplinaire modules, invoering van stelsels voor kredietpunten, wijzigingen van onderwijsmethodes enzovoort) als om inhoudelijke aanpassingen (wijzigen leerprogramma's,...). Volgens de mededeling is er reeds gedeeltelijk een beweging in die zin tot stand gekomen als gevolg van de toenemende samenwerking tussen de hogeroponderwijsinstellingen die door de Europese mobiliteitsprogramma's is veroorzaakt. Er wordt ook gewezen op het feit dat de Europese verbonden van nationale beroepsverenigingen voorstander zijn van consensuele aanpassingen. Een aantal van deze beroepsgroepen hebben reeds initiatieven genomen om samen met onderwijsinstellingen vast te stellen wat de meest passende opleiding is voor een bepaald beroep. Een laatste vooropgestelde actielijn heeft betrekking op de kwaliteit van het onderwijs: één van de voornaamste doelstellingen van het onderwijsbeleid van de Unie, dat krachtens artikel 126 (thans artikel 149) van het Verdrag streeft naar 'een onderwijs van hoog gehalte'. In dit verband wordt gesteld dat, gezien de verscheidenheid in de onderwijsstelsels en culturele tradities, het nodig is de criteria voor de definitie van deze kwaliteit na onderling beraad op communautair niveau vast te stellen. Het verband tussen kwaliteitsevaluatie en de erkenning van diploma's ligt hierin, dat de invoering van de kwaliteitsevaluatiemethode zou moeten leiden tot een versterking van het wederzijds vertrouwen in elkaars opleidingssystemen, dat op zijn beurt dan weer aan de basis ligt voor de erkenning van de opleidingskwalificaties op alle niveaus.

#### 1.3.7. LEVENSLANG LEREN

521. In november 2000 werd opnieuw een memorandum over levenslang leren voorgesteld<sup>2039</sup>. Dit memorandum dat uitgewerkt werd voor de Europese Raden van Lissabon en Feira, tracht in Europa een debat te lanceren over een allesomvattende strategie voor het in praktijk brengen van levenslang leren. De Commissie en de Lid-Staten definiëren levenslang leren als elke zinvolle opleidingsactiviteit die een permanent karakter heeft en bedoeld is ter vergroting van kennis en vaardigheden. Levenslang leren moet het leidend beginsel worden voor voorzieningen en participatie doorheen het hele continuüm van leercontexten. Naast zes kernboodschappen die betrekking hebben op bijvoorbeeld de toegang tot de permanente vorming en de investering in menselijke hulpbronnen, bevat het memorandum ook een aantal voorbeelden van 'goede praktijken'.

#### 1.3.8. EXTERN BELEID

522. In september 2000 tenslotte publiceerde de Commissie een studie met een aantal aanbevelingen betreffende *"een coherent beleid van de unie met betrekking tot derde landen op het*

---

(2039) *Werkdocument van de diensten van de Commissie. Een memorandum over levenslang leren*, SEC(2000) 1832.

*gebied van onderwijs en opleiding*”<sup>2040</sup>. De in het rapport gedane aanbevelingen zijn gebaseerd op een analyse van de bestaande samenwerkingsprogramma's met derde landen en een studie van de bestaande literatuur over internationale samenwerking in onderwijs. De aanbevelingen zijn weinig innovatief: ze hebben betrekking op het stellen van prioriteiten en het valoriseren van de opgedane ervaring. Het rapport beveelt echter ook een grotere 'readability' van Europa's hogeronderwijsystemen aan, en het streven naar een “*more unified degree structure*” in Europe<sup>2041</sup>.

#### 1.4. CONCLUSIE

523. De Commissie is tijdens het voorbije decennium met talrijke beleidsdocumenten naar buiten gekomen die, of ze nu betrekking hebben op algemene beleidslijnen dan wel op specifieke themata, een aantal kenmerken gemeenschappelijk hebben. Zo zijn ze alle ambitieus wat hun doelstellingen betreft: het verwezenlijken ervan zou in de meeste Lid-Staten een grondige herstructurering van de hele onderwijssector vereisen. De documenten blijven verder erg op de vlakte over de concrete wijze waarop men dit wil realiseren. Verder dan wat algemene verwijzingen naar de 'beleidsinstrumenten op grond van artikel 149 en 150 EG-Verdrag' komt men meestal niet, terwijl het in de eerste jaren na Maastricht precies de vraag was welke beleidsinstrumenten men op grond van deze artikelen precies kon inzetten. Tenslotte blijft men wel erg bescheiden wat de in te zetten middelen betreft: voor het merendeel zal men de opgesomde doelstellingen trachten te realiseren binnen de bestaande programmabudgetten.

#### 2. CONCRETE VERWEZENLIJINGEN

524. De communautaire samenwerking inzake onderwijs en beroepsopleiding stond in de eerste periode na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht op 1 november 1993 vooral in het teken van het beleids- en besluitvormingsproces op grond van de nieuwe verdragsartikelen, dat tijdens de besluitvorming over de nieuwe mobiliteitsprogramma's aan zijn vuurdoop werd onderworpen.

---

(2040) S. REICHERT en B. WÄCHTER, *The Globalisation of Education and Training: Recommendations for a coherent Response of the European Union*, European Commission, Directorate-General for Education and Culture, September 2000.

(2041) S. REICHERT en B. WÄCHTER, *o.c.*, 10.

## 2.1. DE ACTIEPROGRAMMA'S

525. De 'eerste generatie' actieprogramma's zoals Erasmus<sup>2042</sup> en Comett<sup>2043</sup> liepen eind 1994 af en in de loop van 1994 dienden dus nieuwe programma's te worden goedgekeurd. Zes voorheen bestaande programma's werden samengebracht in twee grote programma's -één voor onderwijs en één voor beroepsopleiding- met daarnaast nog een actieprogramma voor jongeren. De beslissing om de bestaande programma's te hergroeperen in grote actieprogramma's werd ingegeven door de behoefte om de transparantie en de coherentie van de programma's te verhogen<sup>2044</sup>. Er bestonden naar verluidt meerdere 'synergieën' die tot op dat moment nog niet voldoende benut waren. Het 'trio' actieprogramma's is ontworpen met de bedoeling het gehele gamma aan vereisten en potentieel in het domein van onderwijs, beroepsopleiding en jeugd te omspannen. De drie programma's hebben elk een duidelijk onderscheiden doelgroep, en daardoor ook onderscheiden doelstellingen. Toch hebben ze ook drie grote doelstellingen gemeen: ten eerste, de bevordering van kwaliteitsonderwijs en -opleiding door uitwisseling van ervaringen en het gebruiken van complementaire benaderingswijzen en technieken. Ten tweede het stimuleren van innovatie, niet alleen wat betreft curriculuminhoud en methoden, maar ook wat betreft het gebruik van technologie, met speciale aandacht voor de nieuwe methoden voor het overdragen en verwerven van kennis. De derde gemeenschappelijke doelstelling betreft de bevordering van de Europese dimensie in onderwijs en opleiding op alle niveaus<sup>2045</sup>.

### 2.1.1. SOCRATES<sup>2046</sup>

#### 2.1.1.1. Inhoud en krachtlijnen

526. Het op 3 februari 1994 door de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement voorgestelde programma draagt de naam van de Griekse filosoof Socrates, vanwege de beoogde stimulering van persoonlijkheidsontwikkeling, en het benadrukken van de interactie

---

(2042) Cfr. supra, *Hoofdstuk 5, punt 3.1.* (p. 223 e.v.).

(2043) Cfr. supra, *Hoofdstuk 5, punt 3.2.* (p. 226 e.v.).

(2044) Het gebrek aan coherentie en transparantie was aangeduid als voornaamste minpunt van de voor het overige erg succesvolle programma's: *Memorandum betreffende de rationalisering en de coördinering van beroepsopleidingsprogramma's op het niveau van de Gemeenschap*, COM (90) 334 def. van 21 augustus 1990 (cfr. supra); Zie voor commentaar: J. FEUCHTHOFEN, "Europäische Förderprogramme im Bildungswesen", *RdJB* 1992, 181.

(2045) X, "European education and training programmes: a good end report and a promising future" (interview with commissioner Antonio Ruberti), *Le Magazine* 1994, spring issue, 1.

(2046) Besluit 819/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 1995 tot instelling van een communautair actieprogramma 'Socrates', *PB. L.* 1995, 87/10. (hierna genoemd: *Socratesbesluit*).

tussen studenten en docenten en tussen studenten onderling<sup>2047</sup>. Het is een omvattend programma dat initiatieven ondersteunt van alle soorten onderwijsinstellingen, van de kleuterschool tot volwassenenonderwijs. Het programma bestaat uit drie hoofdstukken: Erasmus voor hoger onderwijs, Comenius voor schoolonderwijs en horizontale maatregelen inzake het onderwijs in vreemde talen, open en afstandsonderwijs en de bevordering van uitwisseling van informatie en ervaringen<sup>2048</sup>.

#### 2.1.1.1.1. Erasmus

527. Erasmus is de naam van het hoofdstuk van het Socratesprogramma dat betrekking heeft op het hoger onderwijs. Het herneemt in grote lijnen het oorspronkelijke Erasmusprogramma en actie II -studentenuitwisseling- van het vroegere Linguaprogramma, en bouwt ook voort op de ervaring die met deze programma's is opgedaan<sup>2049</sup>. Het bevat twee grote acties, namelijk de bevordering van de Europese dimensie in universiteiten (Actie 1) en de aanmoediging van studentenmobiliteit en het financieren van Erasmusbeurzen (Actie 2). Het verschil met het oorspronkelijke Erasmusprogramma ligt vooral in het feit dat Erasmus nu probeert ook de niet-mobiele studenten meer actief te betrekken door de universiteiten aan te sporen een Europese invalshoek in hun cursussen te introduceren<sup>2050</sup>. Ook nieuw in de tweede generatie Erasmus is de introductie van een '*institutioneel contract*'. Universiteiten kunnen een institutioneel contract met de Commissie afsluiten met betrekking tot alle activiteiten die in aanmerking komen voor ondersteuning door de Gemeenschap<sup>2051</sup>. Dit institutioneel contract omvat onder meer een Europese beginselverklaring van de instelling en een beschrijving van de samenwerkingsactiviteiten die de instelling wenst te ontplooiën met zijn Europese partners<sup>2052</sup>. De beginselverklaring en de beschrijving van geplande activiteiten -die overigens niet beperkt hoeven te blijven tot de Europese context<sup>2053</sup>- moeten echter beschouwd worden als het eigen plan van de instelling, waarvan de verwezenlijking niet zou mogen afhangen van de hoogte van de Erasmussteun<sup>2054</sup>. Hoewel het institutioneel contract volgens de bewoordingen van het

---

(2047) X, "European education and training programmes: a good end report and a promising future", *hoger geciteerd*, 1.

(2048) Voor een algemeen overzicht van de inhoud van het programma zie: A. VERLI-WALLACE, "Le nouveau programme communautaire 'Socrates'", *R.M.C.U.E.* 1995, 517-520.

(2049) Annex bij het Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, Hoofdstuk 1, Actie 1, eerste paragraaf.

(2050) *Socrates Vademecum*, European Commission, Luxemburg, Office for official publications of the European Communities, 1995, 16.

(2051) Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, hoofdstuk 1, actie 1, 2, C.

(2052) COM (97) 99 def., 16; X, "A new start for Erasmus. What is the difference between the new generation of Erasmus activities and phases I and II of the old programme", *Le Magazine* 1996, Issue 5, 18.

(2053) S. HERMANS, "The Socrates programme: from negotiation to implementation", *Eur. J. Educ. Law Pol.* 1997, 30.

(2054) *Socrates. Richtsnoeren voor aanvragers Hoger onderwijs (Erasmus)*, 1996, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen.



Socratesbesluit een mogelijkheid veeleer dan een verplichting vormt, werd door de Commissie, daarin gevolgd door het Socratescomité<sup>2055</sup>, aangedrongen op een snelle verspreiding van het institutioneel contract ter vervanging van de interuniversitaire samenwerkingsprogramma's (ISP's) van het oorspronkelijke Erasmusprogramma<sup>2056</sup>. Dit blijkt onder meer uit de informatiedocumenten die onder de aanvragers verspreid werden, en waarin het institutioneel contract naar voren geschoven wordt als de enige grondslag voor het beheren van het merendeel van de acties betreffende hoger onderwijs. Zo bestaat Actie 1 (bevordering van de Europese dimensie in het hoger onderwijs) van hoofdstuk 1 (Erasmus) uit vier titels: interuniversitaire samenwerking (A), andere activiteiten om de Europese dimensie te bevorderen (B), institutionele contracten (C) en thematische netwerken (D). De door de Commissie verspreide uitvoeringsdocumenten brengen de eerste drie acties onder de hoofding van het institutioneel contract, terwijl alleen de thematische netwerken daarbuiten worden gehouden. Dit komt er in feite op neer dat de Commissie, met goedkeuring van het Socratescomité, het institutioneel contract als een verplichting oplegt voor instellingen die wensen te genieten van communautaire steun voor Erasmusactiviteiten zoals curriculumontwikkeling of docentenmobiliteit<sup>2057</sup>. Eén aanvraag, één contract en één link voor elke instelling is het streefdoel<sup>2058</sup>. Aangenomen wordt dat de institutionele contracten een belangrijke structurele en operationele weerslag op de universitaire organisatie hebben. Vanwege de Commissie wordt er immers een behoorlijke druk uitgeoefend op de universiteiten om hun internationale overeenkomsten en engagementen in een institutionele benadering aan te pakken. Uiteindelijk zouden aldus de internationale relaties van de universiteiten het projectmatige moeten overschrijden, en een instrument moeten worden van een omvattende strategie tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs<sup>2059</sup>. Wel kan worden gevreesd dat de 'bottom up'-benadering die kenmerkend was voor het systeem met de interuniversitaire samenwerkingsakkoorden, die op facultair of zelfs op departementaal niveau werden afgesloten, nu vervangen is door een 'top down'-benadering<sup>2060</sup>.

---

(2055) Cfr. *infra*, punt 2.1.1.2.2. (p. 446 e.v.).

(2056) H. VAN DER HORST, "ISP's spelen beduidend mindere rol in Socrates", *Transfer* 1995, mei, 28-29.

(2057) A. FRITSCH, *o.c.*, 119.

(2058) X, "A new start for Erasmus. What is the difference between the new generation of Erasmus activities and phases I and II of the old programme?", *hoger geciteerd*.

(2059) S. HERMANS, *o.c.*, 30.

(2060) Zie voor kritiek op het institutioneel contract "Beperkingen Socrates dwingen instellingen tot eigen initiatieven: 'Nieuwe impuls geven aan docentenmobiliteit'", *Transfer* 1998, mei, 22: "Het zwakke punt van het institutioneel contract is volgens Frits Spoek, hoofd bureau internationale samenwerking van de Universiteit Twente, "dat alle vakgroepen van een instelling geacht worden dezelfde wensen te hebben op het gebied van internationale samenwerking"; H. VAN DER HORST, "Institutionele overeenkomsten moeten internationalisering verankeren", *Transfer* 1995, mei, 22-23 bekritiseert vooral het feit dat Socrates op die manier vooral in het voordeel werkt van instellingen die al lang met internationalisering bezig zijn, terwijl de 'ploetersaars' in de kou blijven staan.

528. Een andere belangrijke structurele vernieuwing in Erasmus nieuwe stijl is de introductie van thematische netwerken<sup>2061</sup>. Een thematisch netwerk heeft als bedoeling samenwerking te stimuleren tussen academici uit hetzelfde wetenschappelijk veld, om aldus de Europese dimensie in de betreffende opleiding en de kwaliteit van de opleiding te bevorderen<sup>2062</sup>. Het *European Course Credit Transfer System* (ECTS) bestond daarentegen reeds in het eerste Erasmusprogramma, maar was daar enkel als experiment opgenomen, omdat algemeen aanvaard was dat de Gemeenschap over geen bevoegdheid inzake academische erkenning -waarop het ECTS betrekking heeft- beschikte. Deze situatie is echter veranderd door de invoering van artikel 126 (thans 149) EG-Verdrag, zodat in het Erasmushoofdstuk van het Socratesprogramma het ECTS niet langer fungeert als experiment waaraan een aantal geselecteerde instellingen deelnemen, maar integendeel een systeem is dat openstaat voor alle geïnteresseerde instellingen<sup>2063</sup>. In dezelfde context, nl. de bevordering van de academische erkenning, situeert zich ook de eveneens door Actie 1 voorziene steun aan gezamenlijke curriculumprojecten<sup>2064</sup>.

#### 2.1.1.1.2. Comenius

529. De belangrijkste vernieuwing in Socrates is ongetwijfeld de introductie van een actie met betrekking tot het schoolonderwijs<sup>2065</sup>. Tot voor het Verdrag van Maastricht had de Gemeenschap immers niet de bevoegdheid een structureel programma te organiseren in het onderwijs dat niet als beroepsopleiding kon worden beschouwd. De nieuwe actie bouwt niet alleen voort op ervaringen uit het hoofdstuk schoolonderwijs van het Linguaprogramma<sup>2066</sup>, maar ook op de ervaringen die verworven waren uit talrijke eerder kleinschalige pilootprojecten allerhande die ondernomen waren in uitvoering van het actieprogramma inzake onderwijs samenwerking uit 1976<sup>2067</sup>, en met name ook op de ervaringen uit de uitvoering van de richtlijn betreffende het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers<sup>2068</sup>. In tegenstelling tot in Erasmus, worden in Comenius in eerste instantie geen uitwisselingen van leerlingen ondersteund. De eerste actielijn in Comenius betreft partnerschappen tussen scholen rond Eu-

---

(2061) Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, hoofdstuk 1, Actie 1, D.

(2062) Zie voor een beschrijving en commentaar op de thematische netwerken vooral: P. RUFFIO, "Socrates: vers une réflexion prospective européenne dans l'enseignement supérieur", *R.M.C.U.E.* 1999, 490-495.

(2063) Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, Hoofdstuk 1, Actie 1, A, b. Zie hierover A. JONGSMA, "ECTS: van proef tot maatregel", *Transfer* 1995, mei, 26-27.

(2064) Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, Hoofdstuk 1, Actie 1, A, c.

(2065) A. FRITSCH, *o.c.*, 112; J. SHAW, *o.c.*, 576.

(2066) Dit programma was onder meer op artikel 235 EEG-Verdrag gebaseerd, omdat het ook op schoolonderwijs betrekking had.

(2067) Resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 9 februari 1976, houdende een actieprogramma inzake onderwijs, *P.B. C.* 1976, 38/1. Zie supra, *Hoofdstuk 2, punt 3.4.1.* (p. 115 e.v.).

(2068) Richtlijn van de Raad 486/77/EEG van 25 juli 1977 inzake het onderwijs aan kinderen van migrerend werknemers, *P.B. L.* 1977, 199/32, cfr. supra, *Hoofdstuk 3, punt 3.1.1.2.* (p. 140 e.v.).

ropese samenwerkingsprojecten, die geïnspireerd zijn door de gemeenschappelijke onderwijsprojecten uit het eerste generatie Linguaprogramma<sup>2069</sup>. Het oorspronkelijke Commissievoorstel had deze projecten uit het Linguaprogramma in Comenius geïntegreerd. Tijdens de onderhandelingen om te komen tot een gemeenschappelijk standpunt in de Raad werden deze gemeenschappelijke onderwijsprojecten opnieuw onder het Lingua-onderdeel<sup>2070</sup> van Socrates gebracht, wat betekent dat het Comenius-hoofdstuk niet echt het monopolie over schoolonderwijs heeft, maar dit moet delen met hoofdstuk drie, actie 1, wat opnieuw kan leiden tot verwarring en gebrek aan coherentie, en niet echt past in de nagestreefde grotere transparantie en coherentie, waartoe de rationalisatie van de programma's moest bijdragen<sup>2071</sup>. De Commissie heeft er weliswaar voor gezorgd dat de verwarring zo veel mogelijk vermeden wordt door een onderscheid tussen de twee soorten projecten door te voeren wat betreft doel en methode. Waar de Europese samenwerkingsprojecten van Comenius gericht zijn op het bijdragen aan een groter bewustzijn van de Europese dimensie in de school<sup>2072</sup>, moeten de gezamenlijke Lingua-onderwijsprojecten bijdragen tot de verbetering van de motivatie van jongeren en hun bekwaamheid om in vreemde talen te communiceren<sup>2073</sup>. Door deze keuze heeft men waarschijnlijk de doelstelling kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van het talenonderwijs extra willen benadrukken, zoals overigens in het artikel betreffende onderwijs in het Verdrag het talenonderwijs als enig deelaspect van de bevordering van de Europese dimensie expliciet wordt vermeld<sup>2074</sup>.

530. Een tweede actielijn van Comenius heeft betrekking op het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers, reizigers en zigeuners en intercultureel onderwijs. Deze actie ligt in de lijn van de conclusies van het hoger besproken, in maart 1994 gepubliceerd verslag van de Commissie over 'het onderwijs aan kinderen van migranten in de Europese Unie'<sup>2075</sup>. De communautaire actie is gericht op de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs aan kinderen van migranten en de bevordering van intercultureel onderwijs aan alle kinderen<sup>2076</sup>. Daarvoor wordt onder meer uitwisseling ondersteund, het ontwerpen van specifiek onderwijsmateriaal voor de doelgroep, en de introductie van interculturele onderwijsmethodes<sup>2077</sup>. De laatste actielijn van Comenius heeft betrekking op de actualisering en verbetering van de capaciteiten van het onderwijzend personeel, en is van dezelfde aard als wat in het Lingua-

---

(2069) Linguaprogramma, Actie IV, 4, *hoger geciteerd*.

(2070) Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, hoofdstuk 3, Actie 1.

(2071) S. HERMANS, *o.c.*, 32.

(2072) *Socrates. Richtsnoeren voor aanvragers*. Comenius, 11.

(2073) *Socrates. Richtsnoeren voor aanvragers*. Lingua, 22.

(2074) S. HERMANS, *o.c.*, 32.

(2075) *Bull. EU* 1994/3, 1.2.168. Cfr. *supra*, punt 1.3.1. (p. 429 e.v.).

(2076) *Bull. EU* 1994/3, 1.2.168. Zie in verband met de optie van intercultureel onderwijs: H. CULLEN, "From migrants to citizens? European Community policy on intercultural education", *Int'l Comp. Law Quarterly* 1996, 111.

(2077) Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, Hoofdstuk 2, Actie 2.

programma reeds ontwikkeld was voor taalleerkrachten. Ze bestaat hoofdzakelijk uit het ondersteunen van de mobiliteit van leerkrachten door middel van beurzen.

#### 2.1.1.1.3. *Horizontale maatregelen*

531. Het laatste Socrateshoofdstuk bestaat uit zogenaamde horizontale of transversale maatregelen. Deze hebben betrekking op alle niveaus van onderwijs en vullen de acties van de twee eerste hoofdstukken aan. Het gaat hier om respectievelijk de bevordering van talenonderwijs (actie 1 of Lingua), open en afstandsonderwijs (actie 2) en de uitwisseling van informatie en ervaringen, met daaronder begrepen ook het Eurydice netwerk en Arion, inclusief het volwassenenonderwijs. De eerste actie bouwt voort op de resultaten van het eerste generatie Linguaprogramma. De tweede actie had in het oorspronkelijke voorstel betrekking op bevordering van informatie- en communicatietechnologie en open en afstandsonderwijs, die volgens de Commissie elkaars spiegelbeeld vormen<sup>2078</sup>. Door de Raad werd de nadruk echter op open- en afstandsonderwijs gelegd<sup>2079</sup>, waarbij de informatie- en communicatietechnologie als een vehikel voor het open en afstandsonderwijs werd gezien, dan als een doel op zich<sup>2080</sup>. Open en afstandsonderwijs zelf wordt gezien als de sleutelfactor om alle Europese burgers de kans te geven te genieten van de Europese ruimte van onderwijssamenwerking. In Actie 3 van hoofdstuk III wordt in steun voorzien voor uitwisseling van informatie en ervaring. Zo is er financiële ondersteuning voor studies van inzake gemeenschappelijke beleidsproblemen, het netwerk Eurydice voor de uitwisseling van informatie, Arion voor studiebezoeken van beleidsmensen in onderwijs en de Naric's, de nationale centra voor de academische erkenning. Te vermelden is nog dat er onder de hoofding 'Andere maatregelen' ook in steun is voorzien voor de bevordering van de Europese dimensie in het volwassenenonderwijs<sup>2081</sup>. De verdeling van het budget tussen de verschillende acties is neergelegd in een annex bij het Socratesbesluit. Het eerste hoofdstuk van het programma, Erasmus, krijgt minstens 55% van het gehele voor Socrates beschikbare budget. Comenius voor het schoolonderwijs heeft recht op minimum 10% van het budget, en het derde hoofdstuk met de transversale maatregelen krijgt minstens 25% van het totale Socratesbudget. De overige 10% wordt door de Commissie jaarlijks toegewezen. In de praktijk blijkt ze bijna volledig naar Comenius te gaan<sup>2082</sup>.

---

(2078) COM (93)708 def., 16.

(2079) Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, Hoofdstuk 3, actie 2.

(2080) S. HERMANS, *o.c.*, 34; W. VAN HULST, "Afstandsonderwijs 'prioritair criterium' in Socrates", *Transfer* 1995, mei, 30-31.

(2081) Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, Hoofdstuk 3, actie 3, 5.h.

(2082) S. HERMANS, *o.c.*, 28.

## 2.1.1.2. Achtergrond

### 2.1.1.2.1. Rechtsgrondslag

532. In het vorige hoofdstuk gingen we uitvoerig in op de vraag of mobiliteitsprogramma's zoals Erasmus na het Verdrag van Maastricht onder artikel 126 dan wel 127 moest vallen<sup>2083</sup>. In het voorstel dat de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement had voorgelegd werden zowel artikel 126 (thans artikel 149) als 127 (thans 150) van het Verdrag aangeduid als de rechtsgrondslag voor het Socrates-programma. Dit was noodzakelijk volgens de Commissie omdat, hoewel schoolonderwijs valt onder onderwijs in de zin van artikel 126 (thans artikel 149) van het Verdrag, de andere maatregelen onlosmakelijk verbonden zouden zijn met zowel onderwijs als beroepsopleiding. Volgens de Commissie was dit in het bijzonder zo voor het hoger onderwijs, in die zin dat maatregelen inzake studenten- en docentenmobiliteit, of de bevordering van talenkennis, gecombineerd kunnen worden met docentenopleiding. Om die reden achtte de Commissie het noodzakelijk het programma op zowel artikel 126 (thans 149) als 127 (thans 150) te baseren. De Commissie doet om twee redenen beroep op de dubbele rechtsbasis: enerzijds is zij van oordeel dat aldus de vaste rechtspraak van het Hof met betrekking tot de inhoud van het begrip beroepsopleiding, waarin virtueel het hele hoger onderwijs als beroepsopleiding aangemerkt wordt, gerespecteerd wordt. Anderzijds behoort de docentenmobiliteit tot de beroepsopleiding en is daarom ook artikel 127 (thans artikel 150) in de rechtsbasis nodig<sup>2084</sup>.

533. Het Europees Parlement<sup>2085</sup> diende echter vijf amendementen in met betrekking tot de rechtsgrondslag. De amendementen strekten ertoe een scherp onderscheid door te voeren tussen programma's gebaseerd op artikel 127 (thans artikel 150), zoals Leonardo, en programma's gebaseerd op artikel 126 (thans artikel 149) alleen<sup>2086</sup>. In zijn gemeenschappelijk standpunt kwam de Raad overeen de dubbele rechtsgrondslag te behouden, maar de motivering die daaraan door de Commissie was gegeven werd herschreven. "*Overwegende dat een deel van de in dit Besluit voorziene maatregelen de beroepsopleiding betreffen en daarom verder gaan dan algemeen onderwijs (inclusief hoger onderwijs) zoals bedoeld in artikel 126 (thans artikel 149); overwegende dat daarom ook naar artikel 127 (thans artikel 150) moet worden verwezen voor de bedoelde maatregelen; zonder daarmee te impliceren dat het Socrates-programma kan beschouwd worden als een maatregel ter uitvoering van een beroepsopleidingsbeleid in de zin van artikel 127 (thans artikel 150)*", luidde de nieuwe motivering van de dubbele rechtsgrondslag. Dit volstond klaarblijkelijk voor het Europees Parlement,

---

(2083) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 8, punt 3.2. (p. 397 e.v.).

(2084) C. FRAZIER, "L'éducation et l'Union Européenne", *R.M.C.U.E.* 1997, 49-89; S. HERMANS, *o.c.*, 24.

(2085) In totaal diende het Europees Parlement wel meer dan 100 amendementen in. Voor een overzicht van de voornaamste elementen waarop deze amendementen betrekking hadden, zie J. BROUWER, *o.c.*, 434.

(2086) *P.B.C.* 1994, 128.

want in de tweede lezing kwam het niet meer op de keuze van de rechtsgrondslag terug. Beide verdragsartikelen vormen dus de wettelijke basis van het Socrates-programma. Gezien deze dubbele rechtsbasis werd de besluitvormingsprocedure van artikel 189B (thans artikel 251) gevolgd. Uit de motivering van de Raad blijkt immers duidelijk dat artikel 126 (thans artikel 149) de kern van de verdragsbevoegdheid uitmaakt, en artikel 127 (thans artikel 150) enkel ter aanvulling is. De in artikel 126 (thans artikel 149) voorgeschreven procedure geldt ook als verkieselijk wegens het hoger democratisch gehalte<sup>2087</sup>. Of dit ook betekent dat artikel 127 (thans artikel 150) als rechtsbasis behouden is, om het *acquis communautaire* te bewaren, zoals werd beweerd<sup>2088</sup>, valt te betwijfelen<sup>2089</sup>. De formulering van de Raad lijkt te impliceren dat hoger onderwijs in principe onder artikel 126 (thans artikel 149) valt, maar dat voor zover ook docentenmobiliteit bij het programma betrokken wordt, ook beroepsopleiding in het vizier komt<sup>2090</sup>.

#### 2.1.1.2.2. Comitologie

534. Een tweede knelpunt bij de totstandkoming van het Besluit vormde de comitologie waarmee het Socratesprogramma gepaard ging<sup>2091</sup>. De principiële uitvoerder van het gemeenschapsbeleid is de Commissie. Deze wordt bij de uitvoering echter dikwijls geholpen allerlei comités<sup>2092</sup>. Het eerste Commissievoorstel stelde een adviserend comité voor, samengesteld uit twee vertegenwoordigers van elke Lid-Staat, terwijl twaalf vertegenwoordigers van de sociale partners, opvoeders, ouders, studenten en jongeren, aangeduid door de Commissie, op voorstel van niet-gouvernementele organisaties op Europees niveau, als waarnemers aan het werk van het Comité zouden deelnemen. Zowel het Europees Parlement<sup>2093</sup> als het Economisch en Sociaal Comité<sup>2094</sup> en het Comité van de Regio's<sup>2095</sup> gingen akkoord met de adviserende status van het comité. Niet zo echter de Raad, die in zijn gemeenschappelijk standpunt<sup>2096</sup> de aard van het Comité fundamenteel wijzigde, in een poging om de invloed van de

---

(2087) Cfr. supra *Hoofdstuk 1, punt 2.1.5.* (p. 32 e.v.).

(2088) C. FRAZIER, *o.c.*, 489; S. HERMANS, *o.c.*, 24.

(2089) A. FRITSCH, *o.c.*, 109.

(2090) B. DE WITTE, *Rapport*, 31.

(2091) Zie in het algemeen over de comitologieproblematiek: K. LENAERTS en A. VERHOEVEN, "Comitologie en scheiding der machten. Enige kanttekeningen bij het raadsbesluit van 28 juni 1999", *SEW* 1999, 394-413.

(2092) Zie in het algemeen hierover: K. LENAERTS, "Regulating the regulatory process: "delegation of powers" in the European Community", *E.L. Rev.* 1993, 25-27.

(2093) *PB. C.* 1994, 128/479.

(2094) *PB. C.* 1994, 195/29. Toen het raadgevend comité gepromoveerd werd tot beheerscomité werden de Lid-Staten de vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties uit het Comité: P. MONDON, "Europe et éducation: le programme Socrates", *J.T. dr. eur.* 1995, 146.

(2095) *PB. C.* 1994, 217/18.

(2096) *PB. C.* 1994, 244/51.

Lid-Staten te verhogen in de uitvoeringsfase van het programma<sup>2097</sup>. De vermelding dat het Comité enkel adviserend was, werd geschrapt, en er werden een aantal domeinen opgesomd waarover het Comité zich verplicht diende uit te spreken. De Raad bepaalde ook dat het Comité zou bijgestaan worden door twee subcomités, één voor hoger onderwijs en één voor schoolonderwijs, samengesteld uit twee vertegenwoordigers per Lid-Staat naargelang het onderwerp in kwestie<sup>2098</sup>. Deze wijziging legt de nadruk op de twee genoemde gebieden, en reduceert impliciet het belang van de transversale maatregelen, zoals *Lingua* en het open en afstandsonderwijs. Het belang van de ingreep van de Raad kan inderdaad moeilijk overschat worden. Het vormt inderdaad een belangrijke wending in de '*power balance*' tussen de Commissie en de Raad. Waar het normaal de Commissie is die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het communautair beleid, wordt het zwaartepunt nu in de richting van de Raad -en dus de Lid-Staten- verschoven. Het gemeenschappelijk standpunt van de Raad toonde een Raad die zich wilde manifesteren als een intergouvernementeel orgaan en de legitimering voor dit optreden had gevonden in een ruime interpretatie en toepassing van een subsidiariteitsbeginsel en een strikte toepassing van de beperkingen die door artikel 126 (thans artikel 149) EG-Verdrag aan de activiteiten van de Gemeenschap werden opgelegd. Dit vertaalde zich onder meer in een versterkte betrokkenheid van de Lid-Staten bij de uitvoering van een in wezen communautair programma<sup>2099</sup>. Aldus blijkt duidelijk dat de Lid-Staten de wijziging in het Verdrag van Maastricht, waarbij ze toestonden dat een gedeelte van hun bevoegdheden inzake onderwijs werd overgedragen naar de Gemeenschap, proberen te compenseren door meer controle over de uitvoering van het programma te verwerven<sup>2100</sup>.

535. Dit was echter niet naar de zin van het Europees Parlement, dat in een tweede lezing eiste op gelijke voet met de Raad te worden behandeld wat de uitvoering van het programma betrof<sup>2101</sup>. De medebeslissingsprocedure stelde immers het Europees Parlement op gelijke voet met de Raad, in die zin dat het onmogelijk was geworden een voorstel aan te nemen waarmee het Parlement niet akkoord kon gaan. Door de comitologie in de uitvoering van het programma vreesde het Parlement dat zijn pas verworven bevoegdheid zou geërodeerd worden<sup>2102</sup>. Bovendien beschouwde het Parlement de figuur van een beheerscomité ook als een aantasting van het communautair karakter van het programma, omdat in geval van conflict tussen het Comité en de Raad een beslissende stem wordt gegeven aan de Raad en dus eigenlijk aan de Lid-Staten, terwijl het Parlement in een dergelijke situatie volledig buiten spel zou staan. Het probleem van de comitologie belandde bij het in artikel 189B (thans artikel 251)

---

(2097) S. HERMANS, *o.c.*, 26.

(2098) Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, artikel 4, 12, a).

(2099) J. BROUWER, *o.c.*, 437.

(2100) S. HERMANS, *o.c.*, 26.

(2101) *PB. C.* 1994, 128/479.

(2102) K. LENAERTS en A. VERHOEVEN, *o.c.*, 394-395.

voorziene Bemiddelingscomité. Het bleek niet mogelijk om dit probleem in de context van onderwijs op te lossen, en het werd daarom gelinkt aan een interinstitutioneel akkoord tussen het Parlement en de Raad betreffende de aard van elk comité dat geïnstalleerd werd op grond van een rechtshandeling aangenomen door de medebeslissingsprocedure. De preambule<sup>2103</sup> van het Socratesbesluit verwijst naar de tijdelijke *modus vivendi*<sup>2104</sup> die uiteindelijk werd overeengekomen, en volgens welke het Parlement volledig op de hoogte moet worden gehouden van de activiteiten van het Comité en van de twee subcomités en de daaruit resulterende ontwerpuitvoeringsmaatregelen. Het Europees Parlement is echter niet betrokken bij de bijeenkomsten van het Comité. In geval van conflict tussen de Commissie en het Comité legt de Commissie de kwestie voor aan de Raad en het Europees Parlement. De Raad zal een uitvoeringsbesluit niet aannemen zonder raadpleging van en eventueel overleg met het Parlement. Het was de bedoeling om tijdens de intergouvernementele conferentie een definitieve oplossing aan het comitologieprobleem te geven, maar dat is niet gelukt<sup>2105</sup>. Uiteindelijk werd (pas) op 28 juni 1999 door de Raad een Besluit aangenomen tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden<sup>2106</sup>. Dit besluit verbetert aanzienlijk de betrokkenheid van het Europees Parlement bij het uitvoerend proces<sup>2107</sup>. Het reeds in de *modus vivendi* toegekende recht van informatie voor het Europees Parlement wordt geïnstitutionaliseerd<sup>2108</sup>. Daar bovenop komt voor de maatregelen die met de medebeslissingsprocedure dienen te worden genomen -wat *in casu* voor onderwijs het geval is- een 'toetsingsrecht', met het oog op het voorkomen van bevoegdheidsoverschrijdingen<sup>2109</sup>. Dit komt erop neer dat het Europees Parlement, wanneer het oordeelt dat een ontwerp van uitvoeringsmaatregelen de grenzen van de aan de Commissie toegekende uitvoeringsbevoegdheden te buiten gaat, dit in een met redenen omklede resolutie te kennen moet geven. De Commissie dient vervolgens het ontwerp opnieuw te behandelen, rekening houdend met de resolutie, maar is vrij om te beslissen welk gevolg ze er concreet aan geeft. Verder kan het Europees Parlement dreigende bevoegdheidsoverschrijding melden aan de Raad, die in dat

---

(2103) Preambule van het Socrates-besluit, *hoger geciteerd*, laatste overwegende.

(2104) Modus vivendi van 20 december 1994 overeengekomen tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de maatregelen ter uitvoering van de besluiten die zijn vastgesteld volgens de procedure van artikel 189 EG-Verdrag, *PB. C.* 8 november 1995, 293/1. Aanneming door het Europees Parlement en door de Commissie van een besluit tot goedkeuring van deze *modus vivendi* op respectievelijk 18 januari 1995 en 10 april 1995, *PB. C.* 1995, 43/40-41 (hierna genoemd: Comitologiebesluit).

(2105) Zie C. BLUMANN, "Le Parlement européen et la comitologie: une complication pour la conférence intergouvernementale", *R.T.D.E.* 1996, 1-24; J. NUTTENS, "La comitologie et la conférence intergouvernementale", *R.M.C.* 1996, 11-35.

(2106) Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (99/468/EG), *PB. L.* 1999, 184/23.

(2107) K. LENAERTS en A. VERHOEVEN, *o.c.*, 410.

(2108) Artikel 7, lid 3 van het Comitologiebesluit, *hoger geciteerd*.

(2109) Artikel 8 van het Comitologiebesluit, *hoger geciteerd*.



geval met het standpunt van het Parlement moet rekening houden bij het nemen van een besluit over de voorgestelde uitvoeringsmaatregel<sup>2110</sup>.

536. Als gevolg van de interinstitutionele 'bargaining' is het Socratescomité dus een gemengd comité, dat uitspraak doet over een aantal in artikel 4, lid 3 van het Socratesbesluit opgesomde aangelegenheden. Het gaat hier om alle belangrijke prioriteiten en keuzes, met betrekking tot de maatregelen en de interne verdeling van de middelen tussen de verschillende acties van de programma's, de financiële ondersteuning door de Gemeenschap, de procedures van monitoring, evaluatie, verspreiding van resultaten en de criteria voor de selectie van projecten. Het advies wordt uitgebracht met gekwalificeerde meerderheid voor die besluiten waarvoor de Commissie een voorstel moet doen aan de Raad. De maatregelen die de Commissie aanneemt zijn in principe onmiddellijk van toepassing. Echter, wanneer deze maatregelen niet in overeenstemming zijn met de opinie van het Comité, dan zullen ze door de Commissie aan de Raad worden meegedeeld. De toepasselijkheid van de maatregelen zal door de Commissie in dat geval worden uitgesteld voor een periode van twee maanden. Binnen deze periode kan de Raad eventueel bij gekwalificeerde meerderheid een andere beslissing nemen<sup>2111</sup>.

### 2.1.3.3. Budget

537. Een ander fundamenteel probleem dat moest worden opgelost tussen de Raad en het Europees Parlement betrof het budget dat aan het Socrates-programma werd toegekend<sup>2112</sup>. In het oorspronkelijke Commissievoorstel bedroeg het aan Socrates toegekende budget 1005,6 miljoen Ecu voor een periode van vijf jaar<sup>2113</sup>. In het gemeenschappelijk standpunt van de Raad was dit bedrag echter tot 750 miljoen teruggebracht<sup>2114</sup>. Het Europees Parlement dat dit soort acties traditioneel erg genegen is, wenste enerzijds dat het budget hoger zou zijn<sup>2115</sup>, maar anderzijds wenste het niet dat het budget in het Besluit zelf werd vastgelegd, omdat dit beschouwd werd als een beperking van het recht van het Parlement om de niet-verplichte uitgaven vast te stellen. Ook dit probleem kwam in het Bemiddelingscomité, waar een compromis werd bereikt over een budget van 850 miljoen Ecu, met de mogelijkheid van een verhoging op basis van een evaluatierapport dat de Commissie moest voorleggen voor de budgetcontrole van 1998 startte.

---

(2110) Artikel 5, lid 5 en lid 6 van het Comitologiebesluit, *hoger geciteerd*.

(2111) Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, artikel 4, 4.

(2112) Zie ook J. SHAW, *o.c.*, 576.

(2113) *PB. C. 1994*, 47/2.

(2114) *PB. C. 1994*, 244/51.

(2115) A. FRITSCH, *o.c.*, 113.

538. Het probleem van de opnemings van het aan het programma toegekende bedrag in het besluit zelf werd ook in dit geval van het eigenlijke besluit losgekoppeld. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie ondertekenden een interinstitutionele verklaring over het opnemen van financiële bepalingen in wetgevende besluiten<sup>2116</sup>. In deze verklaring wordt bepaald dat in bij toepassing van de medebeslissingsprocedure vastgestelde wetgevingsbesluiten, de bepaling van het totaalbedrag voor de gehele looptijd van het programma slechts een indicatief karakter heeft voor de begrotingsautoriteit in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure. De Commissie zowel als de begrotingsautoriteit verbinden zich dit bedrag niet zonder uitdrukkelijke en specifieke motivering te wijzigen. Meer bepaald met betrekking tot het Socrates-akkoord gaven de drie instellingen bovendien nog een verklaring uit waarin gesteld werd dat het Europees Parlement en de Raad twee jaar na het begin van het programma een beoordeling van de resultaten van het programma zouden doorvoeren, ten behoeve waarvan de Commissie een verslag zou indienen. Dit verslag kon dan eventueel vergezeld gaan van voorstellen met betrekking tot meer financiële middelen. Het Europees Parlement en de Raad zouden dan op zo kort mogelijk termijn over de voorstellen een besluit nemen<sup>2117</sup>. In de praktijk heeft de Commissie haar verslag inderdaad laten vergezellen van een voorstel tot verhoging van het budget<sup>2118</sup>. De Commissie stelde naar aanleiding van de *“zeer bevredigende resultaten van het evaluatieverslag van de werking van het programma Socrates [...] waarin een duidelijke zowel kwalitatieve als kwantitatieve stijging van de Europese samenwerking op onderwijsgebied naar voren komt”* een budgetverhoging met 50 miljoen Ecu voor. Het Europees Parlement wenste eveneens de verhoging, maar dan wel met 100 miljoen Ecu, onder meer vanwege het feit dat het programma vanaf 1998 ook zou openstaan voor landen van Midden- en Oost-Europa, en van Cyprus, en tevens om alle studenten in staat te stellen ongeacht hun persoonlijke middelen van het programma te profiteren<sup>2119</sup>. Zoals steeds wenste de Raad het budget te beperken, en wou alleen een verhoging toestaan met 25 miljoen Ecu<sup>2120</sup>. Uiteindelijk werd een compromis bereikt over een verhoging met 70 miljoen Ecu<sup>2121</sup>.

---

(2116) Verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 6 maart 1995 over de opnemings van financiële bepalingen in de wetgevingsbesluiten, *PB. L.* 1995, 293/4.

(2117) *PB. L.* 1995, 132/18.

(2118) Verslag van de Commissie over de in 1995 en 1996 bereikte resultaten met het communautair actieprogramma op onderwijsgebied (Socrates), vergezeld van een voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van besluit 819/95/EG tot instelling van een communautair actieprogramma Socrates, *PB. C.* 1997, 113.

(2119) *PB. C.* 1997, 200.

(2120) *Bull. EG* 1997/6, 1.3.135.

(2121) Besluit 576/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 1998 tot wijziging van besluit 819/95/EG tot instelling van het communautaire actieprogramma Socrates, *PB. L.* 1998, 77/1.

#### 2.1.3.4. Externe dimensie

539. De in artikel 126 (thans artikel 149) EG-Verdrag nieuw toegekende externe bevoegdheid was niet weerspiegeld in het oorspronkelijke commissievoorstel. Dit leidde tot een opmerking van het Economisch en Sociaal Comité, dat de Commissie aanspoorde om het uitwisselingsprogramma uit te breiden tot derde landen en het voorziene budget in verhouding aan te passen<sup>2122</sup>. Ook het Europees Parlement diende amendementen van dezelfde strekking in<sup>2123</sup>. Uiteindelijk werden twee paragrafen in de preambule opgenomen die verwezen naar respectievelijk de samenwerking met relevante internationale organisaties, zoals de Raad van Europa, de OESO en de UNESCO<sup>2124</sup>, en naar de opening van de programma's betreffende onderwijs, opleiding en jeugd naar landen van de Europese Economische Ruimte vanaf 1 januari 1995. In artikel 7 van het besluit zelf wordt dan bepaald dat het programma open zal staan voor geassocieerde landen uit Centraal en Oost-Europa, afhankelijk van de voorwaarden die zullen bepaald worden in te sluiten protocollen bij de associatieovereenkomsten. Voor Cyprus en Malta bepaalt hetzelfde artikel dat akkoorden met deze landen zullen worden afgesloten om te bepalen volgens welke procedures zij kunnen deelnemen. In principe zullen voor deze landen dezelfde regels gelden als voor de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie.

#### 2.1.3.5. Uitvoering

540. Het oorspronkelijke Commissievoorstel bleef vaag omtrent de uitvoering en de selectieprocedures van de te ondersteunen maatregelen. In artikel 5, lid 1 van het voorstel werd enkel bepaald dat de Commissie de uitvoering van het programma zou verzekeren onder de voorwaarden die in de annex werden uiteengezet. In de annex werd voorgeschreven dat de voorgestelde acties decentraal dienden te worden beheerd door de nationale agentschappen. Deze worden aangeduid door de bevoegde nationale overheid om aldus delen van het programma op het niveau van de Lid-Staten uit te voeren. Dit geldt meer bepaald voor de mobiliteitsbeurzen voor studenten in het hoofdstuk Erasmus, Europese onderwijsprojecten en beurzen voor *inservice training* voor leerkrachten in het Comeniushoofdstuk, en in *Lingua inservice training* voor taalleerkrachten en assistentschappen voor toekomstige taalleerkrachten. De Raad was echter niet ingenomen met deze vage omschrijving, en legde in zijn gemeenschappelijk standpunt de selectieprocedure in detail vast. De selectieprocedure werd op die manier overgenomen in artikel 5, lid 4 van het Besluit.

541. In het algemeen is het zo dat de grote transnationale institutionele samenwerking op een gecentraliseerde manier door de Commissie worden geselecteerd. De kleinschaligere samen-

---

(2122) Opinie van het Economisch en Sociaal Comité, *PB. C.* 1994, 195.

(2123) *PB. C.* 1994, 128.

(2124) Preambule van het Socrates-besluit, *hoger geciteerd*, 23<sup>ste</sup> overwegende.

werking op het niveau van scholen en mobiliteitsactiviteiten worden voornamelijk behandeld door 'Nationale Agentschappen', die hiervoor door de Lid-Staten worden aangeduid. Er bestaat daarnaast ook een soort van gemengde selectie voor Actie 2 van Comenius, intercultureel onderwijs en onderwijs aan kinderen van personen met een reizend beroep, evenals de transnationale *in-service* opleidingsprojecten van Comenius (Actie 3.1.). Deze procedure houdt een nationale preselectie in terwijl de uiteindelijke beslissing bij de Commissie berust, die op haar beurt de lijst met voorgestelde aanvaarde projecten nog moet voorleggen aan het Socratescomité<sup>2125</sup>. Voor die acties waarvoor de nationale agentschappen de selectie doorvoeren, worden op Europees niveau de selectiecriteria vastgesteld. De nationale agentschappen kunnen echter wel met een zekere flexibiliteit te werk gaan om aldus rekening te houden met de kenmerken en prioriteiten van het eigen onderwijsstelsel, zolang dit niet leidt tot onverenigbaarheid met de op communautair niveau vastgelegde criteria<sup>2126</sup>.

### 2.1.2. LEONARDO

542. Het actieprogramma voor de ontwikkeling van een beleid van de Europese Gemeenschap inzake beroepsopleiding<sup>2127</sup> kreeg als naam 'Leonardo da Vinci' vanwege de betekenis van de beroepsopleiding in artistiek en technologisch opzicht en van creativiteit bij de beroepsuitoefening<sup>2128</sup>.

#### 2.1.2.1. Inhoud en krachtlijnen

543. De communautaire maatregelen in dit programma worden in vier categorieën opgedeeld. Een eerste categorie betreft steun aan de verbetering van de beroepsopleidingstelsels en -voorzieningen van de Lid-Staten. Vervolgens is er steun aan de verbetering van de beroepsopleidingsacties ten behoeve van de ondernemingen en werknemers, met name door samenwerking tussen universiteiten en ondernemingen (tweede categorie), steun aan de ontwikkeling van talenkennis en kennis en verspreiding van informatie op het gebied van de beroepsopleiding (derde categorie), en tenslotte begeleidende maatregelen (vierde categorie). In het kader van de twee eerste categorieën wordt steun verleend aan grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten, grensoverschrijdende programma's voor stages en uitwisselingen tussen ondernemingen en opleidingsinstellingen. Voor de toepassing van de maatregelen worden de

---

(2125) Artikel 5, d). van het Socratesbesluit, *hoger geciteerd*.

(2126) S. HERMANS, *o.c.*, 27.

(2127) Besluit 819/94/EG van de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor de ontwikkeling van een beleid van de Europese Gemeenschap inzake beroepsopleiding "Leonardo da Vinci", *PB. L.* 1994, 340. (hierna genoemd: *Leonardobesluit*).

(2128) X, Interview with commissioner Ruberti, *hoger geciteerd*.

prioriteiten vastgelegd door de Commissie na raadpleging van het Leonardocomité, maar rekening houdend met een aantal in de annex van het besluit opgesomde criteria. Voor de derde categorie wordt in steun voorzien voor grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten en uitwisselingsprogramma's gericht op het verbeteren van talenkennis, studies en uitwisseling van statistische gegevens, uitwisselingsprogramma's voor de verspreiding van innovaties op het gebied van de beroepsopleiding. De begeleidende maatregelen tenslotte hebben betrekking op het samenwerkingsnetwerk tussen de Lid-Staten, en op informatie-, monitoring- en evaluatiemaatregelen.

#### 2.1.2.2. Achtergrond

544. Ook bij de totstandkoming van het Leonardoprogramma trachten alle betrokken partijen maximaal hun invloed te valoriseren. Het door de Commissie voorgestelde actieprogramma<sup>2129</sup> bevatte een coherent communautair beleidsprogramma voor de beroepsopleiding, bestaande uit enerzijds een gemeenschappelijk kader van doelstellingen die zouden dienen als referentiekader voor het door de Lid-Staten gevoerde beleid, en anderzijds een reeks complementaire communautaire maatregelen. Het gemeenschappelijke doelstellingkader was opgenomen in de eerste annex van het besluit, en omvatte grosso modo de doelstellingen van artikel 127 (thans artikel 150) EG-Verdrag, en een samenvoeging van de gemeenschappelijke en specifieke doelstellingen van de vroegere communautaire programma's Comett, Petra, Eurotecnet, en Force. Deze werkwijze leidde wel tot een overwegend economisch-technologische benadering<sup>2130</sup>. De complementaire communautaire actie behelsde drie op de ervaringen met de vroegere programma's gebaseerde vormen van grensoverschrijdende acties: samenwerkingsverbanden, stages en uitwisselingen, en studies en onderzoek. De eerste actie was eerder gebaseerd op Petra, de tweede op Comett, en de derde actie was gericht op de twee vorige en was vooral gericht op het ondersteunen van netwerken die in het kader van Comett, Petra, Eurotecnet, en Force opgezette samenwerkingsverbanden. De Commissie zou instaan voor de tenuitvoerlegging van de communautaire maatregelen, bijgestaan door het Cedefop en een raadgevend Leonardocomité, bestaande uit twee vertegenwoordigers per Lid-Staat en twaalf vertegenwoordigers van de sociale partners als waarnemers, onder voorzitterschap van een commissievertegenwoordiger. De Commissie zou ook zorg dragen voor de samenhang en complementariteit met Socrates en met een aantal andere communautaire acties, onder meer in het kader van de structuurfondsen. Het door de Raad aangenomen voorstel hield echter een aantal belangrijke wijzigingen in, die net zoals bij het Socratesprogramma waren ingegeven door de wens om de complementaire functie van de Gemeenschap zoveel mogelijk te reduceren en de inspraak van de Lid-Staten bij de besluitvorming over de concrete toepassing en uit-

---

(2129) *PB. C.* 1994, 67/12.

(2130) J. BROUWER, *o.c.*, 457.

voering van het Leonardoprogramma op te drijven<sup>2131</sup>. De nochtans anders samengestelde Raad -over Leonardo werd beslist door de Raad Arbeid en Sociale Zaken tegenover de Raad Onderwijs voor Socrates- redeneerde dus wat dit aspect betreft op volstrekt analoge wijze.

545. In de annex van het besluit werden met zorg de bevoegdheden van de Lid-Staten afgebakend. De Lid-Staten zorgen voor de coördinatie en organisatie van de uitvoering van het programma op nationaal niveau, door te voorzien in passende structuren of uitvoeringsinstanties. De Commissie legt de communautaire maatregelen ten uitvoer, zorgt voor de samenhang met andere communautaire initiatieven. Gezamenlijk dragen Commissie en Lid-Staten zorg voor toezicht op en evaluatie van de uitvoering van het programma. Het Leonardocomité is een gemengd comité onder voorzitterschap van de Commissie en met in bepaalde gevallen waarnemers van de sociale partners, dat naargelang het onderwerp als adviserend of als beheerscomité fungeert. Ook hier voorziet het besluit in een aantal subcomités. Wanneer het comité als een beheerscomité functioneert, spreekt het zich uit met gekwalificeerde meerderheid<sup>2132</sup>. Een verdere versterking van de invloed van de Lid-Staten blijkt uit de opneming in het programma van een nieuwe afdeling met algemene bepalingen over de indiening en de procedures voor selectie van communautaire maatregelen. Hierdoor krijgt het programma een sterk decentraal karakter<sup>2133</sup>. Alleen de communautaire steunverlening aan een aantal grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten in het kader van het Comettprogramma blijft gecentraliseerd, terwijl voor de andere projecten geldt dat de Lid-Staten het initiatief nemen tot het indienen van voorstellen door projectcoördinatoren bij de nationale uitvoeringsinstanties, en de Commissie in overleg met de Lid-Staten een ontwerp-keuzelijst opstelt die zij alvorens een definitieve beslissing te nemen voorlegt aan het Leonardocomité.

546. Het gemeenschappelijk kader van doelstellingen is in de tekst van het besluit opgenomen<sup>2134</sup>, en heeft de functie van basis voor de uitvoering van het programma in plaats van referentiekader voor het door de Lid-Staten gevoerde beleid<sup>2135</sup>. De functie van het referentiekader is eveneens veranderd<sup>2136</sup>. In het oorspronkelijke commissievoorstel was het referentiekader gericht op het leveren van een bijdrage aan de verwezenlijking van doelstellingen van algemene economische en technologische aard, terwijl het in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad beperkt blijft tot een bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 127 (thans artikel 150) EG-Verdrag<sup>2137</sup>. Ook in de voorgenomen acties werden

---

(2131) *PB. C.* 1994, 244/17-36.

(2132) Zie voor de respectieve meerderheden artikel 205 (ex-artikel 148) EG-Verdrag.

(2133) J. BROUWER, *o.c.*, 362.

(2134) Leonardobesluit, *hoger geciteerd*, artikel 3.

(2135) Zie A. FRITSCH, *o.c.*, 138 die meent dat dit precies de mogelijkheden van communautaire actie versterkt.

(2136) Over de problemen die onder meer Duistland had met het referentiekader, J.E. FEUCHTHOFEN, "Die Neuordnung der Europäischen Bildungspolitik", *RdJB* 1994, 330.

(2137) J. BROUWER, *o.c.*, 460.

belangrijke wijzigingen aangebracht. Zo stelde men als eerste actie steun voor aan het verbeteren van de nationale beroepsopleidingstelsels en -voorzieningen, terwijl het Commissievoorstel steun had voorgesteld aan het 'nationaal beleid'. Verder reduceerde de Raad het noodzakelijk geachte bedrag van 801,8 miljoen ECU tot 620 miljoen. Ook wat het budget betreft werd echter een passage toegevoegd met het oog op de versterking van de betrokkenheid van de Lid-Staten. Er kwam een bepaling over de wijze van toekenning van een algemene subsidie aan de Lid-Staten voor de bepaalde programma's, en over de percentuele verdeling van de beschikbare middelen over de verschillende soorten maatregelen en gebieden.

547. Krachtens artikel 127 (thans artikel 150) EG-Verdrag was de betrokkenheid van het Europees Parlement bij de besluitvorming inzake beroepsopleiding beperkter dan voor onderwijs. Het Europees Parlement werd krachtens dit artikel geraadpleegd in het kader van de samenwerkingsprocedure, wat erop neer komt dat de Raad door de Commissie overgenomen amendementen van het Europees Parlement met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, en niet door de Commissie overgenomen amendementen met unanimiteit kan aannemen<sup>2138</sup>. Het Leonardoprogramma werd echter bijna volledig overeenkomstig het gemeenschappelijk standpunt vastgesteld<sup>2139</sup>. Dit betekende onder meer ook dat het vastgestelde budget tot 620 miljoen Ecu beperkt bleef<sup>2140</sup>. Enkele amendementen werden wel in het uiteindelijke besluit opgenomen, onder meer datgene waardoor het programma opengesteld werd voor deelname door geassocieerde landen<sup>2141</sup>.

### 2.1.3. JEUGD

#### 2.1.3.1. Inhoud en krachtlijnen

548. De algemene doelstellingen van het actieprogramma hebben betrekking op de bevordering van het Europees Burgerschap en van wederzijds begrip tussen jonge Europeanen met inbegrip van het bestrijden van racisme en vreemdelingenhaat. Ook het bijdragen tot een onderwijs en opleiding van hoog gehalte behoort tot de doelstellingen van het programma. De meer specifieke doelstellingen van het programma hebben vooral betrekking op uitwisselingen van jongeren tussen 15 en 25 jaar, en de deelname van deze jongeren aan gemeenschappelijke acties op communautair niveau die verband houden met de doelstellingen van het jeugdbeleid. Jeugd bevat een geïntegreerde aanpak van de communautaire acties op het gebied van jeugd. Het bevat onder meer de acties die reeds ondernomen werden in de vroegere

---

(2138) Artikel 252 (ex-artikel 189 C EG-Verdrag).

(2139) Leonardobesluit, *hoger geciteerd*, 340/8-24.

(2140) Leonardobesluit, *hoger geciteerd*, artikel 5.

(2141) Leonardobesluit, *hoger geciteerd*, artikel 9.

Jeugd voor Europa-programma's, de JIP's uit het Petraprogramma<sup>2142</sup>, de jongerenactiviteiten van het Tempus-programma<sup>2143</sup>, bepaalde acties in het kader van de uitvoering van een gemengde resolutie van 26 juni 1991 over de prioritaire acties inzake de jeugd<sup>2144</sup>, alsook een aantal acties betreffende jongerenvoorlichting. Het programma omvat in totaal vijf acties: intracommunautaire activiteiten waarbij jongeren rechtsreeks betrokken zijn (Actie A) met vooral uitwisselingen en projecten in de vorm van de JIP's van het Petraprogramma. De tweede actie heeft betrekking op jeugdwerkers (Actie B), waarbij onder meer in steun wordt voorzien voor Europese samenwerking inzake de opleiding van jeugdwerkers. Nieuw is de derde actie, waarin het gaat over de samenwerking tussen de structuren van de Lid-Staten. In de vierde actie tenslotte wordt voorzien in steun voor activiteiten waarbij derde landen betrokken zijn, onder meer de jongerenuitwisseling die reeds bestond in het kader van het Tempus-programma.

### 2.1.3.2. Achtergrond

549. Jeugd is een programma dat strikt genomen buiten de sector van het onderwijs valt. Het is immers precies gericht op die jongeren die buiten onderwijs- of opleidingsverband staan en de doelstellingen van het programma vallen buiten het strikte bereik van onderwijs, en hebben meer betrekking op de vorming tot Europese burgerschap in het algemeen<sup>2145</sup>. Het programma valt ook niet onder de verantwoordelijkheid van de ministers van onderwijs, maar van de ministers van Jeugd en/of Cultuur. Terwijl de rechtsgrondslag van fase 1<sup>2146</sup> en 2<sup>2147</sup> van het programma nog artikel 235 (thans artikel 308) EG-Verdrag was, is die voor de derde fase artikel 126 (thans artikel 149) EG-Verdrag<sup>2148</sup>. De totstandkoming van het programma gebeurde parallel met die van het Socratesprogramma, en de problemen die daarbij opdoken vertonen dan ook grote gelijkenissen. Ook bij dit programma werd het voorstel van de Commissie door de Raad behoorlijk afgezwakt zodat het meer intergouvernementeel en minder communautair getint is. Ook deze Raad (Jeugdzaken) koos voor een gemengd comité, dat krachtens de voor-

---

(2142) Hoger geciteerd.

(2143) Hoger geciteerd.

(2144) Resolutie van de Raad en de ministers in het kader van de Raad bijeen van 26 juni 1991 over prioritaire acties voor de jeugd, *PB. C.* 1991, 280/1.

(2145) Besluit 818/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 1995 tot aanneming van de derde fase van het Jeugd voor Europa-programma, *PB. L.* 1995, 87/1 (hierna genoemd: *Jeugd-besluit*): artikel 1 van het Besluit.

(2146) Besluit van de Raad 88/348/EEG van 16 juni 1988 tot aanneming van een actieprogramma voor de bevordering van jeugduitwisselingen in de Gemeenschap - 'Jeugd voor Europa'-programma, *PB. L.* 1988, 158/42.

(2147) Besluit 91/395/EEG van de Raad van 29 juli 1991 tot aanneming van het 'Jeugd voor Europa' - programma (tweede fase), *PB. L.* 1991, 217/25.

(2148) Zie ook J. BROUWER, *o.c.*, 450.



schriften op het gebied van de comitologie<sup>2149</sup> afhankelijk van het onderwerp als een beheerscomité dan wel als een raadgevend comité functioneert<sup>2150</sup>.

550. Aangezien dit programma net zoals het Socratesprogramma op artikel 149 (ex-artikel 126) EG-Verdrag is gebaseerd, heeft het Europees Parlement medebeslissingsrecht. Het Parlement had in een eerste lezing reeds een aantal amendementen op het oorspronkelijke commissievoorstel aangebracht<sup>2151</sup>, waarvan er een aantal waren afgewezen door de Commissie<sup>2152</sup> omdat ze ingingen tegen de subsidiariteit of de aan de Commissie toegekende bevoegdheden, in verband met de comitologie. Andere amendementen werden door de Raad afgewezen in zijn gemeenschappelijk standpunt, omdat het, onder meer met het oog op de bewoordingen van artikel 126 (thans artikel 149) EG-Verdrag, verkieselijk werd gevonden niet te spreken van een 'jeugdbeleid', maar van een "*samenwerkingsbeleid in jeugdzaken*"<sup>2153</sup>. In tweede lezing hernam het Parlement een aantal eerder door de Raad afgewezen amendementen, en voegde er nog een aantal nieuwe aan toe. Tot de opnieuw opgenomen amendementen behoorden er ook enkele met betrekking tot de financiering van het programma -die men opgetrokken wilde zien- en de procedure voor de uitvoering van het programma en de comitologie, amendementen die volledig dezelfde strekking hadden als degene die in de besluitvormingsprocedure van het Socratesprogramma aan bod kwamen. Ook in deze procedure leidden de meningsverschillen tussen de instellingen uiteindelijk naar het Bemiddelingscomité. De Raad Jeugdzaken had immers de door het Parlement voorgestelde amendementen met betrekking tot de opnemng van het budget in het programma, de hoogte van het budget en het comitologieprobleem verworpen. Ook hier werd uiteindelijk slechts overeenstemming bereikt na de goedkeuring van de gemeenschappelijke verklaring betreffende de opnemng van financiële bepalingen in de wetgevende besluiten, en de aanvaarding van de *modus vivendi* voor het comitologieprobleem. Het budget werd uiteindelijk vastgesteld op 126 miljoen Ecu, een compromis tussen de door de Commissie voorgestelde 157 miljoen en de 105 miljoen van het gemeenschappelijk standpunt van de Raad.

#### 2.1.4. TWEEDE GENERATIE ACTIEPROGRAMMA'S

551. In de loop van 1999 en 2000 werden de besluiten goedgekeurd van de 'tweede generatie' Socrates, Leonardo en Jeugd. Ook deze keer verliep de totstandkoming niet zonder slag of stoot, in die mate zelfs dat bijvoorbeeld de besluiten tot vaststelling van de tweede generatie

---

(2149) Cfr. *supra*, punt 2.1.1.2.2. (p. 446 e.v.).

(2150) Jeugdbesluit, *hoger geciteerd*, artikel 6.

(2151) PB. C. 1994, 148/9-11; PB. C. 1994, 128/78-84; PB. C. 1994, 217/24-26.

(2152) PB. C. 1994, 170/11-24.

(2153) PB. C. 1994, 232/57-67.

van Socrates en Jeugd niet goedgekeurd geraakten vooraleer de eerste generatie afgelopen was, en men een tijdje onder een 'overgangsregime' diende te werken. We behandelen hier niet opnieuw de volledige ontstaansgeschiedenis van de besluiten, omdat de problemen die zich voordeden voor een groot stuk gelijklopend waren met die waarmee men zich tijdens de besluitvorming over de eerste generatie programma's geconfronteerd zag. We gaan hier enkel in op de grootste verschillen met de eerste generatie programma's.

#### 2.1.4.1. Socrates II

552. In de mededeling over een Europa van de Kennis uit 1997 was reeds aangekondigd dat men zou streven naar een betere coherentie tussen en waar mogelijk zelfs integratie van de programma's inzake onderwijs, opleiding en jeugd<sup>2154</sup>. De voorstellen voor de tweede generatie van de drie actieprogramma's werden door de Commissie dan ook gelijktijdig ingediend in mei 1998. Voor de tenuitvoerlegging van de vijfjarige programma's die zouden lopen van 1 januari 2000 tot 31 december 2004 stelde de Commissie een budget in het vooruitzicht van in totaal 3000 miljoen ECU, waarvan 1400 miljoen voor Socrates, 1000 miljoen voor Leonardo en 600 miljoen voor Jeugd. Dit zou een algemene verhoging van 60 % van het budget inhouden in verhouding tot de eerste generatie van deze programma's. De voorstellen voor de drie programma's zijn, met het oog op een synergie, toegespitst op een aantal gezamenlijke doelstellingen zoals de fysieke mobiliteit van personen, virtuele mobiliteit door middel van nieuwe technologieën, ontwikkeling van innovatie via transnationale partnerschappen gebaseerd op modelprojecten, ontwikkeling van Europese samenwerkingsnetwerken, de bevordering van linguïstische en culturele vaardigheden, permanente verbetering van de communautaire middelen ter verbetering van de systemen en beleidsvormen op het vlak van onderwijs, opleiding en jeugd van de Lid-Staten (gegevensbestanden, uitwisseling van goede praktijken). In een eerste lezing wenste het Europees Parlement onder meer een uitbreiding van de financiële middelen die aan Socrates werden toegewezen, en een uitbreiding van het programma tot de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie en de Europese Economische Ruimte<sup>2155</sup>. De Commissie nam een groot deel van de amendementen van het Europees Parlement over, maar behield het voorziene budget voor Socrates op de oorspronkelijke 1400 miljoen Euro<sup>2156</sup>. De Raad verhoogt in zijn gemeenschappelijk standpunt het budget tot 1550 miljoen Ecu, maar verlengt tegelijkertijd de looptijd van het programma tot 2006<sup>2157</sup>. In de tweede lezing van het Europees Parlement is het budget opnieuw een steen des aanstoets: wanneer de looptijd tot en met 2006 verlengd wordt, is het Parlement voorstander van een budget van

---

(2154) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Voor een Europa van de Kennis", *Bull. EG* 1997/11, 1.3.106.

(2155) *PB. C.* 1998, 359.

(2156) *PB. C.* 1998, 719.

(2157) *PB. C.* 1999, 49.

maar liefst 2500 miljoen Euro. Het budget kan in het kader van het jaarlijkse begrotingsoverleg met maximaal 20% worden gewijzigd. Het Europees Parlement wenst ook een uitbreiding van het programma met het oog op de bevordering van het leren van de officiële taal van de naburige Lid-Staat in grensregio's<sup>2158</sup>. Uiteindelijk is voor de goedkeuring van het Socrates-programma opnieuw een passage langs het Bemiddelingscomité nodig, waar tenslotte een compromis bereikt wordt over een budget van 1 850 miljoen Euro voor de periode 2000-2006, met de mogelijkheid dit budget aan te passen in geval van toetredingen van nieuwe Lid-Staten<sup>2159</sup>.

553. Inhoudelijk blijven de verworvenheden van het eerste Socrates-programma bewaard, en worden een aantal nieuwe dimensies toegevoegd. De vroegere hoofdstukken heten nu 'acties' en hun aantal is gevoelig uitgebreid: naast Comenius en Erasmus, die nu Actie 1 respectievelijk Actie 2 uitmaken, is er nu Actie 3 Grundtvig (volwassenenonderwijs en andere opleidingsstrategieën), Actie 4 Lingua (talenonderwijs en taalverwerving), Actie 5 Minerva (open- en afstandsonderwijs en informatie- en communicatietechnologieën in het onderwijs), Actie 6 (observatie en innovatie), Actie 7 (gezamenlijke acties) en Actie 8 (begeleidende maatregelen). In Erasmus en Comenius zijn relatief kleine wijzigingen aangebracht. Zo is in Comenius iets meer aandacht voor de uitwisseling van leerlingen, terwijl de specifieke maatregelen voor kinderen van migranten en zigeuners eerder naar het achterplan verschoven zijn: in Comenius-I werd er nog een aparte actie aan hen besteed<sup>2160</sup>, nu is financiële steun voor projecten in dit verband mogelijk bij multilaterale schoolpartnerschappen<sup>2161</sup> en initiële opleiding en bijscholing van onderwijzend personeel<sup>2162</sup>. De actie Erasmus in Socrates-II is inhoudelijk hetzelfde, maar wordt beknopter geformuleerd, klaarblijkelijk omdat men ervan uitgaat dat bepaalde begrippen in deze context algemeen gekend zijn. *Grundtvig* wil als aanvulling op Erasmus en Comenius ook de Europese dimensie in de permanente educatie versterken, en voorziet daarom in financiële steun voor allerlei projecten en initiatieven die hiermee verband houden. *Lingua* beoogt de ondersteuning van de transversale maatregelen op het gebied van het talenonderwijs. De actie voorziet zelf niet meer in uitwisselingen ter bevordering van het talenonderwijs, want die gebeuren in de eerste drie acties, maar wel voor bewustmakingsactiviteiten, uitwisseling van leermateriaal, programma's en dergelijke. *Minerva* is een gelijkwaardige actie, maar dan gericht op de ondersteuning van transversale maatregelen in open en afstandsonderwijs. Financiële steun wordt voorzien voor opzetten en testen van nieuwe methodes, modules en hulpmiddelen en projecten, die degenen die bij onderwijs betrokken zijn,

---

(2158) *PB. C.* 1999, 153.

(2159) Besluit 253/2000/G van het Europees Parlement en de Raad van 24 januari tot 2000 tot vaststelling van de tweede fase van het communautair actieprogramma op onderwijsgebied "Socrates", *PB. L.* 2000, 28/1 (hierna genoemd: Socrates-II-besluit).

(2160) Socratesbesluit, *hoger geciteerd*, Hoofdstuk II, actie 2.

(2161) Socrates-II-Besluit, *hoger geciteerd*, Actie 1.1., c).

(2162) Socrates-II-Besluit, *hoger geciteerd*, Actie 1.2., f).

inzicht laten verwerven en leren gebruik te maken van de actuele vernieuwingsprocessen, enzovoort. Actie 6 (observatie en innovatie) gaat vooral over het verzamelen van gegevens over aangelegenheden van gemeenschappelijk belang. Hieronder worden een reeks bestaande initiatieven voor informatieverwerving en uitwisseling ondergebracht, zoals Eurydice en Arion en Naric<sup>2163</sup>. Gezamenlijke acties (actie 7) heeft betrekking op de mogelijkheid om geselecteerde thema's van gemeenschappelijk belang die niet bij één van de drie programma's (Socrates, Leonardo en Jeugd) zijn onder te brengen, steun te verlenen. De begeleidende maatregelen van actie 8 tenslotte, betreffen de klassieke bewustmaking, conferenties en colloquia, en begeleiding van personen die zich met het beheer van de samenwerking bezighouden.

554. Het Socrates-II-besluit bevat zelf opnieuw een uitvoerige regeling van de selectieprocedures en de toewijzing van de middelen<sup>2164</sup>. Er zijn gedecentraliseerde acties waarvoor de selectiebesluiten door de Lid-Staten zullen worden genomen, zoals bijvoorbeeld de schoolpartnerschappen of de universitaire uitwisseling in het kader van een Institutioneel Contract, en gecentraliseerde acties, waarvoor rechtstreeks wordt gehandeld met de Commissie, en waarbij een afschrift van het ontwerp dat aan de Commissie werd bezorgd aan het Nationaal Agentschap wordt overgemaakt. Het gaat hierbij vooral om de netwerken. Voor een aantal aspecten verwijst de selectieprocedure naar artikel 8, tweede lid van het Socrates-II-besluit, dat op zijn beurt verwijst naar het hoger besproken Comitologiebesluit<sup>2165</sup>. De subcomités (hoger onderwijs en schoolonderwijs) zijn in Socrates-II weggefallen. Steun kan nu toegekend worden voor een periode van maximaal drie jaar, wat moet toelaten meer continuïteit in de uitvoering van het programma te brengen. Hoewel het aantal transversale acties in Socrates-II gevoelig is uitgebreid ten opzichte van Socrates-I en ze door de eigen benaming een 'gezicht' hebben gekregen, moet de impact van deze wijziging sterk gerelativeerd worden als men naar de verdeling van het budget kijkt: Comenius krijgt minstens 27% van het totaal, Erasmus minstens 51%, Grundtvig minstens 7%<sup>2166</sup>. Van de resterende 15 % mag maximaal 4, 5% besteed worden aan de financiële ondersteuning van de nationale agentschappen en voor technische ondersteuning. Het uitbreiden van het aantal transversale acties heeft dus geen verschuiving in de verdeling van de middelen ten voordele van de transversale acties veroorzaakt.

555. Tenslotte zijn nog een aantal andere bepalingen in Socrates-II voor ons van belang. Het blijkt zeer duidelijk uit de bewoordingen van het besluit dat men is willen tegemoetkomen aan de nooit aflatende bezorgdheid van de Lid-Staten dat de Gemeenschap te ver zou gaan in de inmenging in het eigen onderwijsbeleid. De hoofding 'Uitvoering en selectie'<sup>2167</sup> van Socrates

---

(2163) Socrates-II-Besluit, *hoger geciteerd*, Actie 6, 1, 2, a), b) en e).

(2164) Socrates-II-Besluit, *hoger geciteerd*, III.

(2165) Zie bijvoorbeeld Socrates-II-Besluit, *hoger geciteerd*, III, 1, b en III, 3.

(2166) Socrates-II-Besluit, *hoger geciteerd*, IV, B, 1. Socrates-II-Besluit, *hoger geciteerd*.

(2167) Artikel 5 Socratesbesluit, *hoger geciteerd*.

I heet nu 'Uitvoering van dit programma en samenwerking met de Lid-Staten'<sup>2168</sup>. Het meest opmerkelijk is wellicht de bepaling dat de Lid-Staten "*ernaar streven de maatregelen te nemen die zij wenselijk achten om juridische en administratieve belemmeringen voor de toegang tot dit programma weg te nemen*"<sup>2169</sup>. Zo geformuleerd houdt deze bepaling een middelen-, geen resultaatsverbintenis in, om eventuele juridische en/of administratieve hinderpalen voor deelneming aan het programma weg te nemen. De Lid-Staten worden door deze bepaling immers niet echt verplicht maatregelen te nemen, maar enkel ernaar 'te streven'. Het moet dan bovendien nog gaan om maatregelen 'die zij wenselijk achten' wat dus impliceert dat ze zeker niet verplicht zijn maatregelen te nemen die zij zelf niet wenselijk achten. Als we ervan uitgaan dat het oorspronkelijke Erasmusprogramma de verplichting inhield voor de Lid-Staten om deelneming aan het programma voor zijn onderdanen ten minste theoretisch mogelijk te maken, dan is deze verplichting nu weggevallen, en wat niet anders kan geïnterpreteerd worden dan als een abdicatie van de Gemeenschap<sup>2170</sup>. De Lid-Staten staat het nu inderdaad vrij zelf te bepalen of een aanpassing van hun wettelijke of administratieve bepalingen die deelname aan het programma moeilijk of onmogelijk zou kunnen maken, aangewezen is.

#### 2.1.4.2. Leonardo II

556. In april 1999 had de Raad reeds de tweede fase van het Leonardoprogramma goedgekeurd, met een budget van 1150 miljoen Euro (het oorspronkelijke commissievoorstel voorzag in een budget van 1000 miljoen Euro voor een looptijd van vijf jaar)<sup>2171</sup>. Het programma heeft als doel de kwaliteit, innovatie en de Europese dimensie van de beroepsopleidingsstelsels en praktijken via transnationale samenwerking, te verbeteren. Het programma zal ten uitvoer worden gelegd via vijf soorten transnationale communautaire maatregelen: mobiliteitsprojecten, modelprojecten, projecten ter bevordering van de talenkennis, transnationale netwerken en referentietermen inzake de beroepsopleiding. Nieuw in Leonardo II is de mogelijkheid om gezamenlijke acties met andere communautaire programma's te steunen, met name in het kader van onderwijs en jeugd. Ook voor dit programma wordt bepaald dat de Lid-Staten "*streven er tevens zo mogelijk naar de maatregelen aan te nemen die zij noodzakelijk of wenselijk achten om belemmeringen voor de toegang tot het programma weg te nemen*". Net zoals bij het nieuwe Socrates-programma, komt het ook bij Leonardo enkel nog aan de Lid-Staten zelf toe om te bepalen of een eventuele wetswijziging aangewezen is.

---

(2168) Artikel 5 Socrates-II-besluit, *hoger geciteerd*.

(2169) Eigen cursivering.

(2170) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 5, punt 4.1. (p. 234 e.v.). Zie ook K. LENAERTS, "Erasmus: Legal Basis and Implementation" in B. DE WITTE, (ed.), *o.c.*, 123.

(2171) Besluit van de Raad van 26 april 1999 tot vaststelling van de tweede fase van het communautaire actieprogramma inzake beroepsopleiding "Leonardo da Vinci", *PB. L.* 1999, 146/33.

### 2.1.4.3. Jeugd

557. Het programma Jeugd, dat net als het Socrates-programma volgens de medebeslissings-procedure diende te worden uitgevaardigd, was het laatste waarvan de tweede fase werd goedgekeurd, op 13 april 2000<sup>2172</sup>. Het nieuwe programma consolideert een aantal voorheen bestaande programma's, zoals de Europese vrijwilligersdienst. Dit programma, dat liep van 1998 tot eind 1999, trachtte het grensoverschrijdend vrijwilligerswerk te bevorderen<sup>2173</sup>. Ook voor dit programma bleek een passage langs het Bemiddelingscomité noodzakelijk<sup>2174</sup>. De discussie draaide met name om de looptijd van het programma en het toe te wijzen budget<sup>2175</sup>. Het budget dat werd toegekend bedraagt 520 miljoen euro voor de periode 2000-2006.

## 2.2. EUROPEES JAAR

558. De actieprogramma's werden uitgevaardigd onder de vorm van een 'besluit *sui generis*'. In zo'n besluit wordt financiële steun toegezegd aan personen of instellingen die aan bepaalde, gewenste voorwaarden of criteria voldoen. Dit in het Verdrag niet nader bepaald beleids-instrument wordt nu eveneens gebruikt bij het instellen van een 'Europees jaar' met betrekking tot een welbepaald -onderwijsgerelateerd- doel. Tot nu toe is tweemaal van de techniek van een 'Europees Jaar' gebruik gemaakt. Beide besluiten hebben een dubbele rechtsgrond: ze zijn gebaseerd op zowel het verdragsartikel betreffende onderwijs en als dat betreffende beroepsopleiding.

### 2.2.1. EUROPEES JAAR VOOR ONDERWIJS EN SCHOLING TIJDENS HET GEHELE LEVEN (1996)

559. Aan het einde van het jaar 1995 vaardigden de Raad en het Europees Parlement een besluit uit waardoor 1996 werd uitgeroepen tot het "*Europees jaar voor onderwijs en scholing tijdens het gehele leven*"<sup>2176</sup>. Het Europees jaar hield in dat een budget van 8 miljoen Ecu werd uitgetrokken om acties te financieren waardoor het Europese publiek bewust zou worden gemaakt van het belang van onderwijs en scholing tijdens het gehele leven. De acties om-

---

(2172) Besluit 1031/2000/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2000 tot vaststelling van het communautair actieprogramma "Jeugd", *PB. L.* 2000, 117/1.

(2173) Besluit van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 tot vaststelling van een communautair actieprogramma 'Europees Vrijwilligerswerk voor jongeren', *PB. L.* 1998, 214. Dit besluit gaf uitvoering aan de conclusies van de Raad en de ministers van Jeugdzaken, in het kader van de Raad bijeen, van 30 november 1994 over de vraag op welke wijze het grensoverschrijdend vrijwilligerswerk kan worden bevorderd.

(2174) *Bull. EU* 2000/1-2, 1.4.21.

(2175) *Bull. EU* 1999/10, 1.3.54.

(2176) Besluit 95/2493/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 1995 tot uitroeping van 1996 tot het "*Europees jaar voor onderwijs en scholing tijdens het gehele leven*", *PB. L.* 1995, 256/45.

vatten manifestaties, de vervaardiging en verspreiding van communicatieproducten, en het uitvoeren van studies en opiniepeilingen omtrent een aantal meer concrete thema's, zoals het belang van kwalitatief goed algemeen vormend onderwijs, de bewustmaking van de sociale partners en de ouders, en de ontwikkeling van een Europese dimensie in de basis- en permanente opleiding. De noodzaak voor een dergelijke actie vanuit het standpunt van de subsidiariteit werd verantwoord met een verwijzing naar het door de Europese Raad aangenomen actieprogramma ter bestrijding van de werkloosheid, waartoe het Europees jaar een bijdrage zou vormen, en dat gezien deze samenhang, de doelstellingen van het Europees jaar beter op niveau van de Gemeenschap konden worden verwezenlijkt. Het Europees Jaar zou, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, het beleid en de praktijk van de Lid-Staten op dit gebied ondersteunen<sup>2177</sup>. De uitvoering van het besluit was aan de Commissie opgedragen. Zij werd hierin bijgestaan door een comité van raadgevende aard, samengesteld uit twee vertegenwoordigers per Lid-Staat en voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie. Voor de selectie, coördinatie en tenuitvoerlegging van acties die op nationaal niveau werden georganiseerd in het kader van dit Europees jaar, werden per Lid-Staat één of meer passende organisaties aangewezen. Verzoeken om financiering dienden door de betrokken Lid-Staat aan de Commissie te worden voorgelegd. Artikel 8 van het besluit voorzag in een evaluatie door de Commissie na afloop van het jaar. De Commissie stelde in haar vorig jaar gepubliceerde verslag dat onderwijs en scholing tijdens het gehele leven een centraal thema is geworden in de beleidsdiscussies in de Europese Unie, en een sleutelement in de hervorming van de structuurfondsen en het communautair werkgelegenheidsbeleid. Niet alleen heeft het jaar volgens de Commissie het besef bij het Europese publiek versterkt dat het noodzakelijk en wenselijk is te blijven studeren, de Unie heeft door het jaar ook bijgedragen aan de wereldwijde discussie over onderwijs en scholing gedurende het gehele leven. Dit leren 'van de wieg tot het graf' mag niet ondergeschikt worden gemaakt aan economische eisen, maar moet ook plaats inruimen voor persoonlijke ontplooiing, deelname aan het democratische besluitvormingsproces, recreatief leren en het actief ouder worden<sup>2178</sup>.

### 2.2.2. EUROPEES JAAR VAN DE TALEN 2001

560. Taalonderwijs is, om voor de hand liggende redenen, steeds een belangrijk aandachtspunt van de Europese Gemeenschap geweest. De voornaamste initiatieven van de Gemeenschap ter bevordering van het taalonderwijs vinden plaats binnen het kader van de algemene mobiliteitsprogramma's, waarin voor acties in verband met taal een belangrijke plaats werd

---

(2177) Besluit 95/2493/EG, *hoger geciteerd*, 12<sup>de</sup> overwegende van de preambule.

(2178) Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 15 september 1999 over de tenuitvoerlegging, de resultaten en de algemene evaluatie van het Europees Jaar voor onderwijs en scholing tijdens het gehele leven (1996), ingediend overeenkomstig artikel 8 van Besluit 95/2493/EG van het Europees Parlement en de Raad, COM (99) 447 def.

ingeruimd<sup>2179</sup>. Daarnaast heeft de Raad het nodig geacht nog enkele aparte resoluties aan taalonderwijs te wijden. In een resolutie van 1995 werd gepleit voor een verbetering van de kwaliteit en diversificatie van de taalverwerving en het taalonderwijs in de onderwijsstelsels van de Europese Unie. In deze resolutie stelde de Raad dat er stimuleringsmaatregelen moesten worden genomen om leerlingen en studenten in staat te stellen vaardigheid te verwerven in het verschillende talen van de Europese Unie<sup>2180</sup>. De resolutie bevatte ook een lange lijst van mogelijke maatregelen, waaronder met name ook betreffende het taalonderwijs op jonge leeftijd, een materie waar later nog een aparte resolutie werd aan gewijd<sup>2181</sup>. Een nieuwe actie die uitsluitend betrekking heeft op het taalonderwijs kwam er echter pas in 2000 met het project 'Europees jaar van de talen, 2001', dat een gezamenlijk initiatief vormt van de Unie met de Raad van Europa en ook gesteund word door de UNESCO<sup>2182</sup>. Het hoofddoel van dit initiatief is de burgers van de Unie bewust te maken van de taalrijkdom van de Unie en hen aan te moedigen andere talen te leren gedurende hun hele leven. Het verschil met de andere initiatieven van de Gemeenschap inzake taalonderwijs (in bijvoorbeeld Socrates of Leonardo) ligt hierin dat het Europees Jaar op het grote publiek is gericht, en dus niet alleen op wie nog studeert, dat het in principe gaat om steun aan projecten van korte duur, met name éénmalige initiatieven met de nadruk op het verstrekken van informatie, en dat ook projecten die niet multinational, maar nationaal, regionaal of zelfs plaatselijk zijn, voor steun in aanmerking kunnen komen. Een aantal acties kunnen tot 100% uit de algemene begroting gefinancierd worden -bijeenkomsten en manifestaties, informatie en promotiecampagnes, enquêtes en studies over het onderwerp- terwijl nationale, regionale of lokale acties tot de helft uit de algemene begroting van de Unie kunnen worden gefinancierd. Andere acties, die niet voor financiering in aanmerking komen, kunnen wel 'morele' steun verkrijgen, bijvoorbeeld onder de vorm van de toelating om het logo van het Europees jaar voor de talen te gebruiken. De Commissie wordt voor de uitvoering van het Besluit bijgestaan door een comité, dat functioneert volgens de regels vastgelegd in het Comitologiebesluit<sup>2183</sup>. Elke Lid-Staat wijst één of meer geëigende organen aan die verantwoordelijk zijn voor de deelneming aan het Europees jaar van de talen, evenals de coördinatie en uitvoering op nationaal niveau van de acties ten gevolge van dit jaar, en met name ook de deelneming aan de selectieprocedures<sup>2184</sup>. In de preambule wordt verantwoord waarom men het nodig vindt deze actie op communautair vlak te organiseren: de doelstellingen kunnen niet door de Lid-Staten worden verwezenlijkt, onder

---

(2179) Zie met name de actie Lingua in het Socratesprogramma: cfr. *supra*, punt 2.1.

(2180) Resolutie van de Raad van 31 maart 1995 betreffende de kwaliteitsverbetering en de diversificatie van taal verwerving en taalonderwijs in de onderwijsstelsels van de Europese Unie, *PB. C.* 1995, 207/1.

(2181) Resolutie van de Raad van 16 december 1997 betreffende het onderwijs van de talen van de Europese Unie aan zeer jonge kinderen, *PB. C.* 1998, 1/2.

(2182) Besluit 1934/2000/EG van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Europees Jaar van de talen 2001, *PB. L.* 2000, 232/1. Zie ook [<http://www.eurolang2001.org>].

(2183) Besluit 1934/2000/EG, *hoger geciteerd*, artikel 5.

(2184) Besluit 1934/2000/EG, *hoger geciteerd*, artikel 4.



meer omdat er een coherente informatiecampagne op communautair niveau moet worden opgezet zodat overlappingsen worden voorkomen en schaalvoordelen behaald worden. Vanwege de transnationale dimensie van de communautaire acties en maatregelen kunnen deze beter verwezenlijkt worden door de Gemeenschap. Het besluit gaat naar eigen zeggen "*niet verder dan wat nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken*"<sup>2185</sup>. Het is daarentegen zelfs aangevoerd samen te werken op een schaal die de Gemeenschap nog overstijgt: het Europees Jaar van de talen is eigenlijk een gezamenlijk initiatief van de Gemeenschap en de Raad van Europa. De Commissie zal dan ook samenwerken met de relevante internationale organisaties en in het bijzonder met de Raad van Europa zal zij een nauwe samenwerking en coördinatie alsmede gezamenlijke initiatieven ontwikkelen "*teneinde de banden tussen de volkeren van Europa te verstevigen*"<sup>2186</sup>.

### 2.3. EXTERN BELEID

561. Reeds voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, waardoor de Gemeenschap zich ook een externe bevoegdheid inzake onderwijs en beroepsopleiding zag toegekend, bestond er samenwerking met derde landen, vooral met de landen van Centraal- en Oost-Europa, gebaseerd op artikel 235 (thans 308) van het Verdrag<sup>2187</sup>. Het Verdrag van Maastricht heeft het de externe bevoegdheden van de Gemeenschap volledig op een nieuwe leest geschoeid<sup>2188</sup>. Naast een versterking van de algemene externe bevoegdheden van de Gemeenschap, werd er voor vele specifieke bevoegdheden een uitdrukkelijke externe bevoegdheid toegekend. Dit was niet alleen het geval voor onderwijs of beroepsopleiding, maar ook voor andere nieuwe bevoegdheden zoals cultuur of volksgezondheid<sup>2189</sup>. In het kader van de ontwikkelingssamenwerking<sup>2190</sup> -waar onderwijs en beroepsopleiding een belangrijk element van de samenwerking vormt- kreeg de associatieovereenkomst een nieuw kleedje in artikel 310 (ex-artikel 238). Tevens kreeg de procedure inzake externe relaties een eenduidig kader door de aanpassing van artikel 300 (ex-artikel 228)<sup>2191</sup>, die ook in het Verdrag van Amsterdam nog

---

(2185) Besluit 1934/2000/EG, *hoger geciteerd*, 20<sup>ste</sup> overwegende van de preambule.

(2186) Besluit 1934/2000/EG, *hoger geciteerd*, artikel 10.

(2187) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 8 (p. 355 e.v.).

(2188) K. LENAERTS en E. DE SMIJTER, "The European Community's Treaty-Making Competence" in A. BARAV en D.A. WYATT (eds.), *Yearbook of European Law*, 1996, 1-57 en C. FLAESCH-MOUGIN, "Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne": à la recherche d'une politique externe de l'Union", *Cah. dr. eur.* 1993, 358.

(2189) Zie derde lid van respectievelijk artikel 151 (ex-artikel 128) en artikel 152 (ex-artikel 129) van het Verdrag.

(2190) Sinds het Verdrag van Maastricht titel XX van het Verdrag.

(2191) De procedure van artikel 300 (ex-artikel 228) verving de procedure van artikel 133 (ex-artikel 113) die in principe van toepassing was op internationale overeenkomsten waarbij de Gemeenschap of een Lid-Staat partij was. Ook allerlei specifieke procedures werden afgeschaft en door deze algemene procedure vervangen: zie bijvoorbeeld artikel 170, lid 2 (ex-artikel 140 M lid 2), artikel 174, lid 4 (ex-artikel 130 R, lid 4).

lichtjes aangepast werd. Behalve een belangrijk aantal beslissingen inzake extern beleid die alleen onderwijs en/of beroepsopleiding betreffen, en bijgevolg ook alleen op artikel 149 (ex-artikel 126) en/of 150 (ex-artikel 127) gebaseerd zijn, wordt heel vaak een element van samenwerking inzake onderwijs en beroepsopleiding geïntegreerd in meer algemene internationale samenwerkingsakkoorden, die gegrond worden op bijvoorbeeld artikel 310 (ex-artikel 238) of artikel 181 (ex-artikel 130Y)<sup>2192</sup>.

### 2.3.1. EXTERNE DEELNEMING AAN BESTAANDE PROGRAMMA'S

562. De methode van de bilaterale 'opening' van de bestaande intracommunautaire programma's naar niet-Lid-Statens werd reeds voor het Verdrag van Maastricht toegepast ten voordele van de Lid-Statens van de Europese Vrijhandelsassociatie<sup>2193</sup>. Door de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, die ook betrekking heeft op niet-economische gebieden<sup>2194</sup>, maakt de deelname aan de programma's door landen van de Europese Vrijhandelsassociatie nu het voorwerp uit van deze multilaterale overeenkomst. Protocol 31 bij de overeenkomst bepaalt immers dat de EVA-landen vanaf 1 januari 1995 deelnemen in alle communautaire programma's in de domeinen onderwijs, beroepsopleiding en jeugdzaken die lopen of goedgekeurd zijn<sup>2195</sup>. De beslissingen die in verband hiermee genomen worden zijn ook rechtstreeks van toepassing op de EVA-landen. De EVA-Lid-Statens dragen zelf financieel bij aan de programma's, en nemen deel aan alle comités die de Commissie bijstaan bij het beheer of de ontwikkeling ervan<sup>2196</sup>. De rechtsgrondslag voor de EER-overeenkomst, waarop sinds de inwerkingtreding ervan op 1 januari 1994 dus ook de samenwerking inzake onderwijs en beroepsopleiding met de betrokken landen berust, is de algemene rechtsgrond voor externe bevoegdheden die gevonden wordt in artikel 238 (thans artikel 310) van het Verdrag, en dus niet de externe bevoegdheid betreffende onderwijs en beroepsopleiding<sup>2197</sup>.

---

(2192) G. GORI, *o.c.*, 34 e.v.

(2193) Besluiten van de Raad 90/190/EEG, 90/191/EEG, 90/192/EEG, 90/193/EEG, 90/194/EEG, 90/195/EEG van 29 maart 1990 betreffende de sluiting van zeven bilaterale akkoorden tussen de Europese Gemeenschap en respectievelijk Oostenrijk, Finland, IJsland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland en Liechtenstein (en de overeenkomsten daaraan gehecht) inzake samenwerking op het gebied van de opleiding in het kader van de tenuitvoerlegging van Comett II (1990-1994), *PB. L.* 1990, 102/1-60; Besluiten van de Raad 91/611/EEG, 91/613/EEG, 91/614/EEG, 91/615/EEG, 91/616/EEG en 91/617/EEG van 28 oktober 1991 betreffende het sluiten van zeven bilaterale akkoorden tussen de Europese Economische Gemeenschap en respectievelijk Oostenrijk, Finland, IJsland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland en Liechtenstein (en de overeenkomsten daaraan gehecht) ter vestiging van een samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding in het kader van het Erasmusprogramma, *PB. L.* 1991, L 332/1 tot 71.

(2194) Zie Deel VI, artikel 78-88 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, *PB. L.* 1994, 1/3-36. (hierna genoemd: EER-Overeenkomst).

(2195) Artikel 4, lid 2 van Protocol 31 bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte betreffende de samenwerking op specifieke gebieden buiten bij de vier vrijheden, *PB. L.* 1994, 1/197-201.

(2196) Artikel 4, lid 3 tot 5 van Protocol 31 bij de EER-Overeenkomst, *hoger geciteerd*.

(2197) Zie voor een uitvoerige bespreking van de integratie tussen EU en EVA-landen: S. NORBERG, *EEA Law. A commentary on the EEA Agreement*, Den Haag, Kluwer, 1993. Onderwijs en beroepsopleiding maken inder-



Sinds de toetreding van Zweden, Finland en Oostenrijk tot de Unie, zijn de regels van het EER-Verdrag alleen nog van toepassing op Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. De onder-tussen aangenomen programma's Socrates en Leonardo en ook Jeugd, voorzien nu bovendien uitdrukkelijk in de mogelijkheid van deelneming van niet-Lid-Statens<sup>2198</sup>.

563. Ook Lid-Statens die kandidaat zijn voor toetreding tot de Unie worden op zoveel mogelijk vlakken reeds bij de werking van de Gemeenschap betrokken, en dit betekent ook bij de programma's die inzake onderwijs, beroepsopleiding en jeugd op het getouw worden gezet. Het gaat hierbij om landen als Malta en Cyprus, en de meeste landen van Centraal en Oost-Europa<sup>2199</sup>. Door bilaterale overeenkomsten met deze landen werden het Socrates-, Leonardo en Jeugdprogramma voor deelnemers uit deze landen opengezet. De methode die hiervoor gebruikt wordt bestaat in een bilaterale overeenkomst gebaseerd op artikel 149 en 150 van het Verdrag, waarin wordt overeengekomen dat de deelnemende partner zelf instaat voor de middelen die nodig zijn voor zijn deelname. Deze bilaterale overeenkomsten vormen voor de Centraal- en Oost-Europese statens eigenlijk de uitvoering van de overeenkomsten waarmee een voorbereidende fase naar het volwaardig lidmaatschap van de Europese Unie wordt ingeluid, de zogenaamde 'Europa-overeenkomsten'<sup>2200</sup>. Deze Europa-overeenkomsten, die zelf op de algemene externe bevoegdheid van artikel 238 (thans artikel 310) van het Verdrag gevestigd zijn, bepalen met betrekking tot samenwerking inzake onderwijs en beroepsopleiding dat, onder andere, deelname aan de daarop betrekking hebbende programma's "kan worden overwogen"<sup>2201</sup>. De additionele protocollen, waardoor de Commissie besliste bepaalde communautaire programma's te openen naar geassocieerde landen, bevatten een lijst van domeinen waarin dit zou moeten gebeuren en wijzen aan de Associatieraden<sup>2202</sup> de taak toe om de voorwaarden te bepalen voor deelname aan programma's inzake onderwijs en beroepsopleiding. Er bestaan reeds beslissingen van de associatieraden met betrekking tot de deelneming van alle geassocieerde landen, en op basis daarvan is de samenwerking reeds gestart. De beslissingen waardoor de programma's worden geopend zetten de voorwaarden uiteen waaronder deze landen kunnen deelnemen. Deze komen er onder meer op neer dat ze zelf moeten in-

---

daad slechts een zeer beperkt onderdeel van het omvattende verdrag uit: zie G. GORI, "External relations in Community Education and Vocational Training Policies", *MJ* 1998, 31, voetnoot 20 en H.v.J., *Portugal t. Raad*, zaak C-268/94 *Jur.* 1994, I-6177.

(2198) Socrates-besluit, *hoger geciteerd*, artikel 7, lid 3, Socrates-II-besluit, *hoger geciteerd*, artikel 12; Leonar-dobesluit, *hoger geciteerd*, artikel 9; Leonardo II-besluit, *hoger geciteerd*, artikel 10; Jeugd-besluit, *hoger geci-teerd*, artikel 11.

(2199) Geassocieerde landen: Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Tsjechië, Slo-vakije en Slovenië; niet-geassocieerde landen: Albanië, Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Bosnië Herzegovina, Kroatië.

(2200) Zie hierover: P.C. MÜLLER-GRAF, "The Legal Framework for the Enlargement of the Internal Market to Central and Eastern Europe", *M.J.* 1999, 192-207 en K. INGLIS, "The Europe Agreements Compared in the Light of their Pre-accession Reorientation", *C.M.L.Rev.* 2000, 1173-1210.

(2201) Zie bijvoorbeeld artikel 76 van de Associatieovereenkomst met Polen, *PB. L.* 1993, 348/2 of artikel 77 van de Associatieovereenkomst met Tsjechië, *PB. L.* 1994, 360/2.

(2202) Over samenstelling en functie van deze Associatieraden, zie K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, Rn. 824.

staan voor de middelen die nodig zijn voor deelname. Wel mogen ze daarvoor hun budget uit Phare aanspreken. In totaal komt het budget voor elke deelnemende staat op een 10 à 15 miljoen Euro per jaar<sup>2203</sup>. De besluiten waardoor de programma's dan officieel naar deze landen werden geopend zelf, werden uitsluitend gebaseerd op artikel 149 en 150<sup>2204</sup>. Voor Cyprus achtte men het noodzakelijk om voor elk programma een aparte overeenkomst te sluiten, omdat de associatieovereenkomst, die reeds van 1971 dateert, niet voorzag in de mogelijkheid om programma's inzake onderwijs en opleiding te openen<sup>2205</sup>.

### 2.3.2. TEMPUS-PROGRAMMA

564. Het op onderwijs en beroepsopleiding gericht programma voor de samenwerking met de landen van Centraal en Oost-Europa, Tempus, dateert reeds van voor het Verdrag van Maastricht<sup>2206</sup>. De doelstelling van dit programma betrof de herstructurering van de sector hoger onderwijs in de betrokken landen door middel van interuniversitaire samenwerking, uitwisseling van studenten en docenten, en samenwerking tussen universiteit en bedrijfsleven tussen die landen en de landen van de Europese Gemeenschap, met mogelijk deelname van de overige G 24-landen. De tweede fase van dit programma was aangenomen in april 1993, na de goedkeuring, maar vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht<sup>2207</sup>. In 1996 werd de looptijd van de tweede fase uitgebreid van vier naar zes jaar<sup>2208</sup>. Beide fasen van het programma werden aangenomen onder de vorm van een besluit gebaseerd op het opvangartikel 235 EG-Verdrag (thans artikel 308 EG-Verdrag). In 1999 werd dan de derde fase goedgekeurd. Het Tempusprogramma maakt deel uit van het algemeen programma van de Gemeenschap voor steunverlening aan de economische herstructurering van de landen van Centraal- en Oost-Europa, genaamd Phare, waarin opleiding als één van de prioritaire samenwerkingsgebieden wordt beschouwd<sup>2209</sup>. In de tweede fase werd het programma uitgebreid tot de in het

---

(2203) G. GORI, *o.c.*, 44.

(2204) Zie bijvoorbeeld: Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Malta tot vaststelling van de voorwaarden voor deelname van Malta aan de programma's van de Gemeenschap op het gebied van beroepsopleiding, onderwijs en jeugd, *PB. L.* 2000, 267/47.

(2205) Besluit van de Raad van 6 oktober 1997 betreffende de sluiting van bilaterale overeenkomsten tussen de Gemeenschap en Cyprus inzake de deelname door Cyprus aan communautaire programma's op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding en jeugdzaken, *PB. L.* 1997, 299/21.

(2206) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 5, punt 3.4. (p. 229 e.v.).

(2207) Besluit 90/233/EEG van de Raad van 7 mei 1990 tot instelling van een Transeuropees Mobiliteitsprogramma voor universiteitsstudies (Tempus), *PB. L.* 1990, 131, zoals, gewijzigd door Besluit 92/240/EEG, *PB. L.* 1992, 122/43; Besluit 93/246/EEG van de Raad van 29 april 1993 tot goedkeuring van de tweede fase van het Transeuropees Mobiliteitsprogramma voor universiteitsstudies (Tempus II) (1994-1998), *PB. L.* 1993, 112/34.

(2208) Besluit van de Raad van 21 november 1996 (96/6663/EG) tot wijziging van Besluit 93/246/EEG tot goedkeuring van de tweede fase van het Transeuropees Mobiliteitsprogramma voor universiteitsstudies (Tempus II) (1994-1998), *PB. L.* 306/36.

(2209) [<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>].

TACIS-programma geviseerde republieken van de voormalige Sovjet-Unie<sup>2210</sup>. De verordening tot oprichting van de Europese Stichting voor Opleiding, de instantie die tot taak heeft bij te dragen aan de ontwikkeling van de beroepsopleidingsstelsels van de partnerlanden, werd ook tweemaal aangepast om het aantal begunstigde landen uit te breiden<sup>2211</sup>.

565. De derde fase van Tempus werd pas goedgekeurd in 1999, en gaat in vanaf 2000 voor een periode van zes jaar<sup>2212</sup>. De doelstelling blijft het bevorderen, in het algemeen kader van de programma's Phare en Tacis, van de ontwikkeling van de hogeronderwijsstelsels in de begunstigde landen via een zo evenwichtig mogelijke samenwerking met partners uit alle Lid-Staten van de Gemeenschap. De doelgroep ziet er wel enigszins anders uit: een groot aantal landen uit Centraal- en Oost-Europa neemt nu als kandidaat Lid-Staat of als geassocieerd land via bilaterale overeenkomsten rechtstreeks deel aan de algemene onderwijs en beroepsopleidingsprogramma's. De begunstigde landen zijn nu dus de niet-geassocieerde landen van Centraal en Oost-Europa die in aanmerking komen voor het Phare-programma (enkel nog Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië), en de landen die in aanmerking komen voor het Tacis-programma<sup>2213</sup>. Ook in de derde fase blijft Tempus gericht op de hervorming van de hogeronderwijsstelsels van de betrokken landen, de ontwikkeling van curricula en de bevordering van mobiliteit. Het programma voorziet er uitdrukkelijk in dat de Commissie zal zorgen voor de coherëntie en waar nodig de complementariteit van Tempus III en de overige communautaire acties. Tempus III heeft, zoals de andere programma's inzake onderwijs en opleiding de vorm van een 'besluit'. Verder gaat de gelijkenis echter niet: het programma is niet gesteund op (de externe bevoegdheid in) artikel 149 en/of artikel 150, maar op opvangartikel 235 (thans 308) van het Verdrag. De preambule bepaalt enkel dat 'het Verdrag voor de betreffende actie niet voorziet in andere bevoegdheden dan die van artikel 235'<sup>2214</sup>. Men kan hieruit enkel besluiten, dat de externe bevoegdheid van artikel 149 en 150 zeer beperkend geïnterpreteerd wordt, als enkel betrekking hebbend op die materies waarvoor de Gemeenschap ook intern bevoegd is

---

(2210) [[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm)].

(2211) Verordening 2063/94/EG van de Raad van 27 juli 1994, *PB. L.* 1994, 216 breidt het mandaat van de Stichting uit tot de onafhankelijke staten van de voormalige Sovjet-Unie en Mongolië; Verordening 1572/98/EG van 17 juli 1998 breidt het mandaat van de Stichting uit tot de derde landen en gebieden in het Middellandse-Zeegebied, als aangewezen in de verordening betreffende het nieuwe Europees-Mediterrane partnerschap (Verordening 1488/96/EG, *PB. L.* 1996, 189), *PB. L.* 1998, 206.

(2212) Besluit 99/311/EG van de Raad van 29 april 1999 tot goedkeuring van de derde fase van het tran-Europees mobiliteitsprogramma voor universiteitsstudies (Tempus III) (2000-2006), *PB. L.* 1999, 270/9. (hierna genoemd: Tempus-III-besluit).

(2213) Besluit van de Raad van 17 juli 2000 (460/2000/EG) tot wijziging van Besluit 1999/311/EG tot goedkeuring van de derde fase van het Transeuropees Mobiliteitsprogramma voor het Hoger Onderwijs (Tempus II) (2000-2006), *PB. L.* 2000, 183/16; Verordening 2666/2000/EG van de Raad van 5 december 2000 betreffende de steun aan Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Federale Republiek Joegoslavië en voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, tot intrekking van Verordening 1628/96/EG en tot wijziging van de Verordeningen 3906/89/EEG en 1360/90/EEG alsmede van Besluit 97/256/EG en 1999/311/EG, *PB. L.* 2000, 300/1.

(2214) Tempus-III-Besluit, *hoger geciteerd*, 10 de overwegende.

krachtens deze artikelen. Aangezien het Tempus-programma gericht is op de herstructurering van het hoger onderwijs in de betrokken landen, en een herstructurering van het hoger onderwijs binnen de Gemeenschap beslist niet tot de bevoegdheden van de Gemeenschap onder het regime van artikel 149 behoort, kan alleen artikel 235 (thans artikel 308) in de noodzakelijke bevoegheid voorzien.

### 2.3.3. SAMENWERKING MET ANDERE LANDEN

566. In 1995 werden twee overeenkomsten gesloten, respectievelijk met de Verenigde Staten en Canada, waarbij een samenwerkingsprogramma werd ingesteld op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding<sup>2215</sup>. De globale doelstellingen waren de bevordering van het wederzijds begrip tussen de volkeren van de Verenigde Staten en Europa enerzijds, en Canada en Europa anderzijds, en de verbetering van de kwaliteit van de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen in de Europese Gemeenschap en beide partner-landen. Beide, erg op elkaar gelijkende, programma's voorzien vooral in gezamenlijke projecten, uitgevoerd door respectievelijk EG/VS- en EG/Canada-consortia, waarin instellingen voor hoger onderwijs, beroepsopleidingsinstituten of een combinatie van beide kunnen deelnemen. Tot de voor steun in aanmerking komende activiteiten behoren: ontwikkeling van organisatorische kaders voor studentenmobiliteit, gestructureerde uitwisselingen van studenten, onderwijsgeevenden, opleiders en bestuurders van de betrokken instellingen. Ook steun aan gezamenlijke ontwikkeling van innoverende curricula, korte intensieve programma's en andere innoverende projecten is mogelijk. De aard van het programma is duidelijk een stimuleringsprogramma, gelijkaardig aan de reeds bestaande programma's, waarin financiële steun wordt verleend aan bepaalde initiatieven die wenselijk worden geacht. In elk geval doen de programma's niet meer dan effectief samenwerking ondersteunen. De programma's waren gesloten voor een periode van 5 jaar (1995-2000), en zeer recent werd de vernieuwing van beide programma's goedgekeurd<sup>2216</sup>. Deze besluiten zijn gebaseerd op de externe bevoegdheden van artikel 149 en 150 van het Verdrag, en op artikel 300, dat in de procedure voor het sluiten van internationale akkoorden voorziet.

---

(2215) Besluit tot vaststelling van een programma voor samenwerking op het gebied van het hoger onderwijs en de beroepsopleiding tussen de Europese Gemeenschap en de Verenigde Staten van Amerika, *PB. L.* 1995, 279/11 en Besluit tot vaststelling van een programma voor samenwerking op het gebied van het hoger onderwijs en de beroepsopleiding tussen de Europese Gemeenschap en Canada, *PB. L.* 995, 300/18.

(2216) Besluit van de Raad van 26 februari 2001 betreffende de sluiting van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Verenigde Staten van Amerika tot vernieuwing van het samenwerkingsprogramma op het gebied van het hoger onderwijs, het beroepsonderwijs en de beroepsopleiding (197/2001/EG), *PB. L.* 2001, 71/7; Besluit van de Raad van 26 februari 2001 betreffende de sluiting van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Canada tot vernieuwing van het samenwerkingsprogramma op het gebied van het hoger onderwijs, het beroepsonderwijs en de beroepsopleiding (198/2001/EG), *PB. L.* 2001, 71/15.

567. Naast de samenwerking die uitdrukkelijk op onderwijs en beroepsopleiding is gericht, maakt onderwijs en beroepsopleiding ook nog steeds deel uit van algemene overeenkomsten. Dit is bijvoorbeeld het geval met de samenwerking met de landen rond de Middellandse Zee, en met de landen van Zuid-Amerika. De bepalingen inzake onderwijs en beroepsopleiding in die overeenkomsten zijn doorgaans gericht op het verbeteren van onderwijs en opleiding in die landen, niet op deelneming aan de bestaande programma's. Aangezien onderwijs en opleiding slechts een relatief klein onderdeel van een omvattende samenwerking uitmaken, zijn ze dan ook niet op artikel 149 of 150, maar op de algemene externe bevoegdheden van de Gemeenschap, of op de bepalingen inzake ontwikkelingssamenwerking gegrondvest<sup>2217</sup>.

## 2.4. KWALITEIT

568. De algemene doelstelling van de Europese samenwerking inzake onderwijs bestaat uit het totstandbrengen van een 'onderwijs van hoog gehalte'. De vraag naar de kwaliteit van het onderwijs, en vooral de verschillen daarin, werd ook met het oog op de bevordering van de erkenning van diploma's steeds vaker gesteld. In 1994 nam de Raad een resolutie aan over de kwaliteit en aantrekkelijkheid van de beroepsopleiding<sup>2218</sup>. Een jaar later bevestigde de Raad in zijn conclusies nog eens het belang van een beroepsopleiding van hoge kwaliteit die voldoet aan de behoeften en de aspiraties van alle jongeren en volwassenen<sup>2219</sup>. Ook aan de 'kwaliteitsverbetering en de diversificatie van taalverwerving en taalonderwijs in de onderwijsstelsels van de Europese Unie' werd in 1995 een resolutie gewijd<sup>2220</sup>. Deze maatregelen gingen echter niet veel verder dan het benadrukken van het belang dat aan kwaliteit gehecht wordt in de Europese context, het opsommen van mogelijke maatregelen zonder verdere verplichtingen, en de belofte dat informatie zou worden uitgewisseld. Anders werd het toch met de aanbeveling die op 24 september 1998 door de Raad werd aangenomen betreffende de 'Europese samenwerking ter waarborging van de kwaliteit van het hoger onderwijs'<sup>2221</sup>. De aanbeveling is gebaseerd op zowel artikel 126 (thans artikel 149) als 127 (thans artikel 150) van het Verdrag, maar is enkel een aanbeveling van de Raad, en niet van de Raad én het Europees Parlement, omdat beide artikelen de medebeslissingsprocedure enkel voorschrijven voor de stimuleringsmaatregelen. In de aanbeveling wordt de noodzaak van een communautair initiatief inzake de kwaliteit van het hoger onderwijs met talrijke argumenten ondersteund. Kwali-

---

(2217) Zie voor een overzicht G. GORI, *o.c.*, 44-46 en 48-49.

(2218) Resolutie van de Raad van 5 december 1994 over de kwaliteit en de aantrekkelijkheid van de beroepsopleiding, *PB. C.* 1994, 374/1.

(2219) Conclusies van de Raad van 24 juli 1995 betreffende het belang en de sleutelfunctie van de kwaliteit van de beroepsopleiding, *PB. C.* 1995, 207.

(2220) Resolutie van de Raad van 31 maart 1995 betreffende kwaliteitsverbetering en diversificatie van taalverwerving en taalonderwijs in de onderwijsstelsels van de Europese Unie, *PB. C.* 1995, 207/1-5.

(2221) Aanbeveling 98/561/EG van de Raad van 24 september 1998 betreffende de Europese samenwerking ter waarborging van de kwaliteit van het hoger onderwijs, *PB. L.* 1998, 270/56.

teitsbewakingssystemen kunnen bijdragen tot wederzijdse erkenning van diploma's<sup>2222</sup>, kwaliteitsonderwijs is van belang voor de werkgelegenheid en groei in de Gemeenschap en om concurrerend te zijn op mondiaal niveau<sup>2223</sup>, maar ook omdat de hogeronderwijsinstellingen moeten voldoen aan de nieuwe onderwijs- en maatschappelijke eisen die een mondiale kennismaatschappij stelt, en omdat ze moeten inspelen op de daarmee gepaard gaande ontwikkelingen<sup>2224</sup>. Wel wordt bepaald dat, aangezien grootte, structuur en financiering van de hogeronderwijsinstellingen in de Lid-Staten aanzienlijk verschillen en de doelstellingen van deze stelsels zich blijven ontwikkelen, de opzet, reikwijdte evenals de methode van kwaliteitsbeoordeling door elke Lid-Staat afzonderlijk moet worden vastgesteld. De Raad stelt ook nog eens uitdrukkelijk dat "*Lid-Staten de exclusieve verantwoordelijkheid dragen voor de organisatie, structuur en -binnen hun begrotingslimieten- financiering van hun hogeronderwijsstelsels, en [...] dat de hogeronderwijsinstellingen autonoom en /of onafhankelijk zijn, naar gelang de specifieke structuren in iedere Lid-Staat*"<sup>2225</sup>. De aanbeveling is zowel tot de Lid-Staten als tot de Commissie gericht. De Lid-Staten wordt gevraagd "*transparante systemen van kwaliteitsbeoordeling te ondersteunen en, in voorkomend geval, te ontwikkelen*". De aanbeveling zet drie doelstellingen voorop: allereerst het bewaken van de kwaliteit van het hoger onderwijs "*in de economische, maatschappelijke en culturele context van hun land, rekening houdend met de Europese dimensie en met de snel veranderende wereld*". Naast het bewaken van de kwaliteit streeft een kwaliteitsbeoordelingssysteem echter ook naar een verbetering van de kwaliteit. Een laatste doel heeft tenslotte betrekking op de bevordering van de onderlinge informatie-uitwisseling op Europees en mondiaal niveau met betrekking tot dit onderwerp.

569. De aanbeveling schrijft voor op welke elementen de kwaliteitsbeoordeling dient te worden gebaseerd. Een eerste daarvan is dat de met kwaliteitsbeoordeling belaste instantie autonoom of onafhankelijk moet zijn bij de keuze van procedures of methodes. Deze autonomie wordt echter onmiddellijk genuanceerd door de toevoeging 'naargelang van de specifieke structuren in iedere Lid-Staat', een nuancering die in de aanbeveling nog een aantal keren terugkomt. Naast de eerste voorwaarde worden nog vermeld: aanpassing van methoden of procedures aan het profiel en de taak van de hogeronderwijsinstelling, doelgericht gebruik van de elementen van interne en of externe kwaliteitsbeoordeling die bij de toegepaste procedures en methoden passen, deelname van de verschillende betrokken partijen, naargelang het onderwerp van de beoordeling, en tenslotte, publicatie van de resultaten in een voor elke Lid-Staat geëigende vorm. De Lid-Staten wordt daarnaast verzocht nog een aantal algemene maatregelen te nemen, zoals het aanmoedigen van de instellingen tot het nemen van *follow-up* maat-

---

(2222) Deze vaststelling werd gedaan in de Mededeling van de Commissie over wederzijdse erkenning van diploma's uit 1994: Aanbeveling 98/561/EG, *hoger geciteerd*, 8<sup>ste</sup> overwegende.

(2223) Aanbeveling 98/561/EG, *hoger geciteerd*, 9<sup>de</sup> overwegende.

(2224) Aanbeveling 98/561/EG, *hoger geciteerd*, 6<sup>de</sup> overwegende.

(2225) Aanbeveling 98/561/EG, *hoger geciteerd*, 11<sup>de</sup> en 12<sup>de</sup> overwegende.



gelen, de bevoegde instellingen en autoriteiten verzoeken bijzonder belang te hechten aan uitwisseling van ervaringen en aan samenwerking met andere Lid-Staten en internationale organisaties, de samenwerking aan te moedigen tussen voor kwaliteitsbeoordeling bevoegde instanties, en de totstandbrenging van een netwerk. De aanbeveling geeft zelf aan waarop deze samenwerking betrekking zou kunnen hebben, zoals uitwisseling van methodologieën of antwoorden op verzoeken om expertise. Bij het nastreven van de doelstellingen moet aandacht geschonken worden aan de groeiende samenhang tussen de kwaliteitsbeoordeling en andere communautaire activiteiten, zoals de programma's Socrates en Leonardo da Vinci, alsmede aan het '*acquis communautaire*' inzake professionele erkenning. Het is niet duidelijk wat met dit laatste bedoeld wordt. In de maatregelen met betrekking tot de professionele erkenning van diploma's wordt immers niet echt uitgegaan van kwalitatieve, maar vooral van kwantitatieve parameters, zoals de duur van de opleiding en de gevolgde vakken<sup>2226</sup>. Het weigeren van een erkenning van een diploma omwille van gebrekkige kwaliteit van een opleiding, die formeel binnen de voorwaarden met betrekking tot erkenning valt, is vooralsnog niet mogelijk. Deze zinsnede kan dan niet anders dan betekenen dat, wanneer in de toekomst op basis van kwaliteitsbeoordeling zou komen vast te staan dat een bepaalde opleiding in een Lid-Staat van een aanzienlijk lager niveau is dan de gelijkaardige opleiding in een andere Lid-Staat, dit toch geen afbreuk kan doen aan de rechten van de houder van het diploma van de eerste opleiding, om zijn diploma in de tweede Lid-Staat erkend te zien.

570. De opdracht van de Commissie ligt er volgens deze aanbeveling in de hoger beschreven samenwerking te bevorderen, en daar de organisaties en instanties die op Europees niveau werkzaam zijn op dat gebied en er ervaring in hebben, bij te betrekken. Van de Commissie wordt ook gevraagd dat ze om de drie jaar verslag uitbrengt over de ontwikkeling van systemen voor kwaliteitsbeoordeling in de Lid-Staten en de samenwerking op Europees niveau op dit terrein. In het kader van deze aanbeveling ondersteunt de Commissie daarom het *Europees Netwerk voor Kwaliteitsbewaking (ENQA)*<sup>2227</sup>. In een bijlage bij de aanbeveling wordt nader ingegaan op de elementen van kwaliteitsbeoordeling, waarvan men vaststelt dat de bestaande kwaliteitsbeoordelingssystemen in Europa ze gemeen hebben. Zo moeten de procedures van kwaliteitsbeoordeling bij voorkeur een intern element (zelfonderzoek) en een extern element (gebaseerd op adviezen van externe deskundigen) bevatten.

571. Ook de kwaliteit van het schoolonderwijs liet de Gemeenschap niet onberoerd. In het schooljaar 1997/98 was in 101 secundaire scholen uit heel Europa een proefproject inzake kwaliteitsevaluatie in schoolonderwijs doorgegaan. Op basis van de uitkomst daarvan, die onder meer leidde tot het bepalen in een Europees verslag betreffen de kwaliteit van het onder-

---

(2226) Cfr. supra, Hoofdstuk 6, punt 4.2. (p. 279 e.v.).

(2227) Meer hierover op [www.enqa.net].

wijs van 16 prestatie-indicatoren voor het onderwijs<sup>2228</sup>, werd zeer recent ook een aanbeveling betreffende Europese samenwerking inzake kwaliteitsevaluatie in het schoolonderwijs goedgekeurd<sup>2229</sup>. Deze aanbeveling heeft ongeveer dezelfde strekking als de aanbeveling voor het hoger onderwijs: aan de Lid-Staten wordt gevraagd doorzichtige kwaliteitssystemen in te voeren en de zelfevaluatie en externe evaluatie van scholen te stimuleren. De Commissie wordt erin verzocht de samenwerking tussen scholen en nationale instanties die betrokken zijn bij de evaluatie van het onderwijs aan te moedigen en een netwerk op Europees niveau tussen hen te bevorderen. In tegenstelling tot de aanbeveling betreffende het hoger onderwijs, werd deze aanbeveling wél bij medebeslissing met het Europees Parlement genomen. Het is niet duidelijk wat daarvoor de reden is, tenzij natuurlijk het feit dat, wanneer aanbevelingen, naast stimuleringsmaatregelen, de normale wijze van 'regulering' van de Europese onderwijssamenwerking wordt, het inderdaad verkieselijk is daar ook het Europees Parlement bij te betrekken.

## 2.5. MOBILITEIT

572. Naast de grote drie actieprogramma's waarin, naast de transversale maatregelen, mobiliteit toch nog steeds centraal staat, vond de Commissie het nodig om ook een aanbeveling over de mobiliteit van alle personen in opleiding, jonge vrijwilligers, leerkrachten en opleiders voor te stellen<sup>2230</sup>. Dit voorstel is een rechtstreeks antwoord op het Groenboek betreffende de obstakels voor transnationale mobiliteit, uit 1996, waarin gesteld werd dat de mobiliteit niet zozeer principieel werd belet, maar werd bemoeilijkt door een slechte afstemming van administratieve, fiscale en sociale regels van de verschillende Lid-Staten<sup>2231</sup>. De Commissie zegt voor de aanbeveling gekozen te hebben, omdat deze het beste middel vormt om bij te dragen tot het opheffen van de belemmeringen voor de mobiliteit op zo uiteenlopende gebieden als de erkenning van ervaringen, het verblijfsrecht, de sociale zekerheid of fiscale zaken<sup>2232</sup>. De verschillende categorieën van personen waarop de aanbeveling van toepassing is vertonen verschillende kenmerken, en binnen elk van de categorieën dient dan nog vaak een onderscheid gemaakt worden naargelang het specifieke karakter van het betrokken stelsel in elke Lid-Staat. De obstakels voor mobiliteit zijn overigens niet in alle Lid-Staten dezelfde. Om al deze redenen lijkt de Commissie de aanbeveling het meest aangewezen instrument om

---

(2228) Europees verslag over de kwaliteit van het schoolonderwijs. Zestien kwaliteitsindicatoren. Verslag gebaseerd op de werkzaamheden van de werkgroep voor kwaliteitsindicatoren, Europese Commissie, DG Onderwijs en Cultuur, Ontwikkeling van het onderwijsbeleid, mei 2000. Zie [[www.europa.eu.int/comm/education/socrates/observation/quality\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/education/socrates/observation/quality_en.html)].

(2229) Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2001 betreffende Europese samenwerking inzake kwaliteitsevaluatie in het schoolonderwijs, *PB. L.* 2001, 60/51.

(2230) Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad inzake de mobiliteit binnen de Gemeenschap van studenten, personen in opleiding, jonge vrijwilligers, leerkrachten en opleiders, COM (2000) 723 def.

(2231) Cfr. *supra*, punt 1.3.3.

(2232) COM (1999) 708 def., 4.

de vooropgestelde doelstellingen te verwezenlijken, omdat zij geen eenheidsmodel wil opleggen, maar elke Lid-Staat aanmoedigt binnen het eigen kader beter te presteren, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Aangezien een aanbeveling de Lid-Staten meer bewegingsruimte laat, dan een dwingend beleidsmiddel, respecteert zij ook ten volle het evenredigheidsbeginsel. De Commissie vermeldt zelf in voetnoot<sup>2233</sup> dat ze om redenen die samenhangen met het evenredigheidsbeginsel ook op andere gebieden de voorkeur heeft gegeven aan een aanbeveling boven een richtlijn, daarmee implicerend dat een richtlijn ook hier een mogelijkheid was geweest<sup>2234</sup>. Voor de totstandkoming van deze aanbeveling wordt eveneens gebruik gemaakt van de medebeslissingsprocedure, hoewel dat niet uitdrukkelijk door het Verdrag wordt voorgeschreven.

573. In de ontwerpaanbeveling wordt uitdrukkelijk gesteld dat de mobiliteit van studenten, personen in opleiding, jonge vrijwilligers, leerkrachten en opleiders, deel uitmaakt van het vrije verkeer van personen, zowel binnen als buiten het kader van de communautaire programma's. De mobiliteit van deze personen valt volgens de overwegingen van de aanbeveling ook onder het in artikel 12 van het Verdrag vastgelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, aangezien het Hof van Justitie heeft bepaald dat dit geldt voor alle onder het Verdrag vallende gebieden, en dus ook voor de in artikelen 149 en 150 van het EG-Verdrag bedoelde gebieden onderwijs, opleiding en jeugdzaken. De overwegingen van de aanbeveling sommen de maatregelen op die reeds in het communautair kader of daarbuiten genomen zijn of worden teneinde de mobiliteit van de bedoelde personen te bevorderen. Desondanks stelt men vast dat mobiliteit nog vaak ontmoedigd wordt door een groot aantal belemmeringen, iets wat onder meer blijkt uit het groot aantal verzoekschriften dat het Europees Parlement daaromtrent bereikt. Het optreden van de Europese Unie moet in deze beantwoorden aan de wensen van haar burgers op het gebied van onderwijs en opleiding. De ontwerpaanbeveling beklemtoont dat de mobiliteit, omdat zij bij uitstek grensoverschrijdend is, optreden van de Gemeenschap vergt. De aanbeveling is op de eerste plaats gericht op alle onderdanen van de Gemeenschap die in een andere Lid-Staat dan de Lid-Staat van herkomst ervaring willen opdoen, maar ook onderdanen van derde landen die wettelijk en duurzaam in een Lid-Staat verblijven en die aan een communautair programma zoals Socrates, Leonardo of Jeugd deelnemen, moeten volgens de overwegingen van de ontwerpaanbeveling op de verworvenheden van het vrij verkeer en gelijke behandeling beroep kunnen doen.

574. De ontwerpaanbeveling roept de Lid-Staten op "*de maatregelen te nemen die zij als passend beschouwen om de juridische en bestuursrechtelijke belemmeringen op te heffen voor*

---

(2233) COM (1999) 708 def., 5, voetnoot 7.

(2234) Dit was het geval voor de aanbeveling van de Commissie van 30 maart 1998 betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen: zie het verslag van de Commissie "De wetgeving verbeteren" van 1998, COM (1998) 715 def., 6, nr.6.

*de mobiliteit van personen die in een andere Lid-Staat een studiecycclus of een opleiding willen volgen, vrijwilligerswerk willen verrichten, er als leerkracht of opleider werkzaam willen zijn, zulks al dan niet in het kader van een communautair programma*". De Lid-Staten wordt ook gevraagd om in samenwerking met de Commissie de uitwisseling te bevorderen van ervaringen en goede praktijken met betrekking tot de grensoverschrijdende mobiliteit van de betrokken personen en de verschillende aspecten van de aanbeveling. Lid-Staten wordt gevraagd de noodzakelijk geachte maatregelen te nemen om de taalkundige en culturele hindernissen op te heffen, waarbij gedacht wordt aan het aanmoedigen van het aanleren van ten minste twee communautaire talen en het bevorderen van een taalkundige en communautaire voorbereiding voorafgaande aan elke mobiliteitsmaatregel. Verder dienen de Lid-Staten de "*door hen noodzakelijk geachte*" maatregelen te nemen om op adequate wijze een oplossing te bieden voor problemen bij de financiering van de mobiliteit. In dit verband denkt men in het bijzonder aan het bevorderen van de verschillende regelingen voor financiële steun (beurzen studieleningen, ...) en het verzekeren van de grensoverschrijdende overdraagbaarheid van nationale beurzen en regelingen. De ontwerpaanbeveling roept de Lid-Staten vervolgens ook op "*de door hen nodig geachte*" maatregelen te nemen om een Europese ruimte van beroepskwalificaties te bevorderen die de betrokken personen in staat kan stellen in academische en beroepskringen van hun Lid-Staat van oorsprong erkenning te verkrijgen voor de tijdens de mobiliteit in het gastland behaalde diploma's en opgedane ervaringen. De ontwerpaanbeveling geeft zelf een aantal indicaties hoe dat kan gebeuren: door systemen als *Europass*, of het diplomasupplement. Andere aanbevolen maatregelen betreffen het ervoor zorgen dat personen op wie de aanbeveling betrekking heeft ook alle voordelen verkrijgen die de eigen onderdanen in dezelfde situatie verkrijgen (zoals prijsverminderingen op openbaar vervoer of in musea, ...) <sup>2235</sup>. Door de ontwerpaanbeveling wordt ook veel aandacht besteed aan de verspreiding van informatie met betrekking tot mobiliteit, zodat iedereen die ervoor in aanmerking komt er ook gebruik van kan maken. Een aantal vooropgestelde maatregelen betreffen specifieke categorieën. Voor studenten wordt bepaald dat de Lid-Staten de academische erkenning van studieperioden die in een andere Lid-Staat zijn doorgebracht, dienen te vergemakkelijken, onder meer door aanmoedigen van het *ECTS*. Meer bepaald dienen de Lid-Staten passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de besluiten van voor erkenning bevoegde autoriteiten inzake academische erkenning binnen een redelijke termijn worden genomen, dat ze worden gemotiveerd, en dat er administratief beroep en/of beroep in rechte tegen kan worden ingesteld. Andere voor studenten aanbevolen maatregelen zijn de vergemakkelijking van het bewijs van verzekering tegen ziektekosten, of het vermijden van dubbele belasting. Voor personen in opleiding wordt eveneens aanbevolen te zorgen voor erkenning in het land van opleiding van de in het gastland gevolgde opleiding. Verwezen wordt naar de *Europass*-opleidingen, het behouden van sociale verzekeringen in geval van mobiliteit (eveneens door "*de*

---

(2235) Zie over deze problematiek bijvoorbeeld: H. ALBERS, "Erasmus en de openbaar vervoer studentenkaart", *A.A.* 1992, 151-156.

*hen passend geachte maatregelen te nemen*”), en het mogelijk maken van het volgen van een opleiding in het buitenland in het kader van de werkloosheidsregeling. Voor jonge vrijwilligers is de situatie tot nu toe de ongunstigste: zij kunnen vaak van geen enkele bescherming op sociaal vlak genieten. De Lid-Staten worden ertoe aangespoord te erkennen dat vrijwilligerswerk een ‘activiteit *sui generis*’ is, anders dan loonarbeid, en de door hen passend geachte maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat in de nationale wetgeving en administratieve bepalingen rekening gehouden wordt met dit specifieke karakter. Ook wordt gepleit voor erkenning in het land van oorsprong van het in het gastland gepresteerde vrijwilligerswerk als informeel opleidingsproject. Voor leerkrachten en opleiders wordt de Lid-Staten tenslotte aanbevolen de “*door hen dienstig geachte*” maatregelen te treffen om te waarborgen dat mobiele leerkrachten of opleiders niet ongunstiger behandeld worden dan wie niet mobiel was, en bovendien de mobiliteit van deze personen te bevorderen en aan te moedigen. De mogelijkheid van Europese sabbatperioden wordt aangehaald. De aanbeveling verzoekt tenslotte de Commissie een deskundigengroep op te richten om uitwisseling van ervaringen over de verschillende aspecten van de aanbeveling uit te wisselen.

575. Ondertussen heeft de Raad, in een gemengde resolutie samen met de “*vertegenwoordigers van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen*” op 14 december 2000 een actieplan voor de mobiliteit goedgekeurd<sup>2236</sup>. Over de verhouding met de voorliggende ontwerp-aanbeveling zegt de resolutie dat deze laatste “*geenszins vooruit loopt op het belangrijke werk dat de Commissie en de Raad reeds in gang hebben gezet om de bevordering van de mobiliteit in een passend juridisch kader in te bedden -met name niet op het voorstel voor een aanbeveling betreffende de mobiliteit, waarvan een spoedige aanneming wenselijk is- maar daarentegen tot doel heeft de uitvoering van communautaire initiatieven op dit gebied te vergemakkelijken door mogelijke concrete acties in overweging te nemen*”<sup>2237</sup>. Waarom men het nodig vond dit actieplan onder de vorm van een gemengde resolutie aan te nemen wordt niet met zoveel woorden gezegd. Wellicht ligt de reden hiervoor in het feit dat de noodzakelijk geachte maatregelen vaak betrekking hebben op materies die geheel of gedeeltelijk buiten toepassingsgebied van het Verdrag vallen, zoals fiscaliteit of sociale zekerheid.

576. De in het actieplan genoemde maatregelen zijn opgezet als een “*kit*” van 42 maatregelen, onderverdeeld in 4 hoofdstukken. De hoofddoelstelling wordt omschreven als het “*aannemen van een Europese strategie voor de mobiliteit*”. De vier hoofdstukken bevatten elk een aantal subdoelstellingen, die zelf telkens weer aanleiding geven tot een aantal specifieke maatregelen. Voor elke maatregel wordt precies bepaald wie uitvoering eraan zal moeten ge-

---

(2236) Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen van 14 december 2000 houdende een actieplan voor de mobiliteit, *PB. C.* 2000, 371/4.

(2237) Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen houdende een Actieplan voor de mobiliteit, van 9 november 2000, Bijlage 1 bij 12928/000 (Presse 420), 1<sup>ste</sup> overwegende; *Bull. EU* 2000/12, I.1.12.24.

ven. Vaak wordt de uitvoering opgedragen aan de Lid-Staten, maar ook de Commissie, apart of samen met de Lid-Staten, krijgt een aanzienlijke taak toegewezen. Af en toe wordt voor de uitvoering ook verwezen naar de nationale agentschappen voor Socrates, Leonardo en Jeugd. Het actieplan vormt als het ware het spiegelbeeld van het groenboek betreffende de obstakels voor de transnationale mobiliteit<sup>2238</sup>. In dit groenboek werd getracht een volledig overzicht te geven van de hindernissen en belemmeringen waarmee mobiele personen zich geconfronteerd zien. De belangrijkste verdienste van het actieplan is inderdaad dat het voor elk van deze hindernissen tracht een vrij concrete maatregel voor te stellen die hieraan kan remediëren. Waar de ontwerp-aanbeveling betreffende mobiliteit eerder in het algemeen de te bereiken doelstellingen formuleert, tracht het actieplan deze doelstellingen nog concreter te vertalen naar de benodigde actie op het terrein<sup>2239</sup>. Desondanks ontsnapt men niet aan het feit dat veel voorgestelde maatregelen reeds herhaalde malen in allerhande resoluties en documenten van de Gemeenschap werden opgesomd, en sommige in theorie althans reeds in werking zijn, zonder dat dit tot meldenswaardige vooruitgang op het bewuste domein heeft geleid<sup>2240</sup>. Bovendien is de wijze van formulering van de maatregelen eveneens veelzeggend: een groot aantal van de voorgestelde maatregelen is, niet toevallig, zo verwoord dat de Lid-Staten (die dit actieplan bij resolutie hebben goedgekeurd) maximale vrijheid behouden in het al dan niet doorvoeren van de maatregel, en de mate waarin die wordt doorgevoerd. Zo bepaalt maatregel 212 (verhoging van de begrotingen): "*Nagaan wat de mogelijkheden zijn om de nationale en lokale begrotingsmiddelen voor mobiliteit te laten renderen of te verhogen*"<sup>2241</sup>. Maatregel 223 (Gelijke behandeling) luidt dan weer als volgt: "*Nagaan of het mogelijk is mobiele jongeren dezelfde speciale tarieven aan te bieden als nationale jongeren; de problemen regelmatig evalueren en oplossingen aandragen*"<sup>2242</sup>. De zwakke formulering van de maatregel valt des te meer op omdat men, wanneer men het beginsel dat artikel 12 (ex-artikel 6) van het Verdrag -dat discriminatie binnen de toepassingssfeer van het Verdrag verbiedt- consequent toepast, het verschillend behandelen van mobiele studenten (of aanverwanten) in elk geval niet toegelaten is<sup>2243</sup>. Aangezien het actieplan pas is goedgekeurd, en de aanbeveling zelfs nog niet, is het nog te vroeg om te besluiten of een dergelijke maatregel al dan niet doeltreffend is. Een voordeel ten opzichte van de vroegere situatie -waar mobiliteit theoretisch althans gegarandeerd is- is dat voor de Lid-Staten nu een duidelijke 'checklist' bestaat van de knelpunten die ze zouden moeten aanpakken. De aanneming van het actieplan en eventueel later de aanbeve-

---

(2238) Cfr. supra, punt 1.3.3.

(2239) Zie bijvoorbeeld doelstelling 33 (De planning van de mobiliteit in de tijd gemakkelijker maken), maatregelen 333: "*Nagaan of het mogelijk is het academisch jaar onder te verdelen in twee semesters, alsook zich per semester in te schrijven en collegegeld te betalen*".

(2240) Zie bijvoorbeeld doelstelling 12 (Het ontwikkelen van meertaligheid), maatregel 122: "*Taalleraren de mogelijkheid geven langlopende opleidingstages in het buitenland te volgen*".

(2241) Eigen cursivering.

(2242) Eigen cursivering.

(2243) Cfr. supra, Hoofdstuk 4 (p. 161 e.v.) en Hoofdstuk 8, punt 4.3. (p. 409 e.v.).

ling, biedt de Commissie de mogelijkheid de inspanningen van de Lid-Staten af te meten, zodat voor de achterblijvers in een later stadium eventueel naar meer ingrijpende instrumenten kan worden gegrepen. De resolutie over dit actieplan bepaalt namelijk dat op gezette tijden -in beginsel om de twee jaar- de Raad, in samenwerking met de andere betrokken Europese instellingen, een balans van de situatie zal opmaken.

## 2.6. BEROEPSOPLEIDING

577. Nog voor de inwerkingtreding van de nieuwe verdragsartikelen werd in 1993 een aanbeveling uitgevaardigd betreffende de toegang tot de voortgezette beroepsopleiding<sup>2244</sup>. Deze aanbeveling had als doel het beleid inzake beroepsopleiding zo in te richten dat alle werkenden zonder enige vorm van discriminatie toegang zouden kunnen hebben tot de voortgezette beroepsopleiding, en dit gedurende hun hele beroepsleven. De Lid-Staten worden erin aangehaand een hele reeks initiatieven te nemen of te bevorderen, onder meer in verband met de toegang van vrouwen en jongeren tot de voortgezette beroepsopleiding. De Commissie wordt op haar beurt uitgenodigd tot het nemen van ondersteunende maatregelen, zoals de verspreiding van vergelijkende gegevens en het bevorderen van de overdracht van *know how* tussen de Lid-Staten. Het verslag dat over de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling werd opgesteld -en dat hoger rees kort werd toegelicht- is vrij negatief met betrekking tot het concrete gevolg dat aan de aanbeveling werd gegeven<sup>2245</sup>.

578. De belangrijkste concrete verwezenlijking met betrekking tot de beroepsopleiding -met uitzondering van het hoger behandelde Leonardoprogramma- is echter de uit 1998 daterende beschikking met betrekking tot 'Europese trajecten in alternerende beroepsopleidingen, waaronder het leerlingenwezen'<sup>2246</sup>. De beschikking behelst het invoeren van een communautair document, '*Europass-beroepsopleidingen*', geheten, waarmee een persoon die een alternerende beroepsopleiding volgt, kan aantonen dat hij of zij één of meer opleidingsperioden heeft volbracht in een andere Lid-Staat dan die waar de beroepsopleiding heeft plaatsgevonden<sup>2247</sup>. Deze opleidingsperiode wordt 'Europees traject' genoemd. De beschikking vereist dat de Lid-Staten "*met inachtneming van hun stelsel voor beroepsopleiding*" de nodige maatregelen treffen opdat personen die een alternerende opleiding volgen, gebruik kunnen maken van 'Europese trajecten' die een integrerend bestanddeel vormen van de in de Lid-Staat van herkomst gevolgde opleiding. Om als Europees traject te kwalificeren, dient de opleidingsperiode het

---

(2244) Aanbeveling 404/93/EEG van de Raad van 30 juni 1993 betreffende de toegang tot de voortgezette beroepsopleiding, *PB. L.* 1993, 181.

(2245) Cfr. *supra*, punt 1.3.4.

(2246) Beschikking 51/99/EG van de Raad van 21 december 1998 inzake de bevordering van Europese trajecten in alternerende beroepsopleidingen, waaronder inbegrepen het leerlingenwezen, *PB. L.* 1999, 17.

(2247) Zie [[http://www.europa.int/comm/education/europass/index\\_en.html](http://www.europa.int/comm/education/europass/index_en.html)].

resultaat te zijn van een partnerschap tussen de opleidingsinstelling in de Lid-Staat van herkomst en de gastpartner -die de inhoud, doelstellingen, duur en modaliteiten van het Europees traject vaststellen- door een mentor te worden begeleid en door het voor de opleiding in de Lid-Staten van herkomst verantwoordelijke lichaam met een getuigschrift te worden gestaafd. Wie een dergelijk Europees traject heeft gevolgd krijgt een *Europass*-opleiding, een informeel gemeenschapsdocument dat een aantal vermeldingen bevat: een beschrijving van de opleiding in het kader waarvan het Europees traject werd gevolgd, alsmede de na afloop van deze opleiding behaalde diploma's of kwalificaties, een beschrijving van de inhoud van het Europees traject, de duur ervan, de gegevens van de gastpartner, de functies van de mentor. Het document wordt afgegeven door het lichaam dat in de Lid-Staat van herkomst voor de organisatie van de betrokken opleiding verantwoordelijk is, en wordt door de houder ervan en de gastpartner medeondertekend. De Commissie zorgt voor de passende uitwerking, verspreiding en follow-up van de Europass-opleiding, in samenwerking met door de Lid-Staat aangegeven lichamen. Het budget bedraagt 7,3 miljoen Euro voor de periode 2000-2004.

## 2.7. ICT IN HET ONDERWIJS

579. Een voortdurende zorg van de Gemeenschap blijkt het feit dat Europa, in vergelijking met haar rechtstreekse concurrenten op economisch vlak, de Verenigde Staten en Japan, het niet zo goed blijkt te doen in de aanwending van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën in het algemeen, en in het onderwijs in het bijzonder. Op 6 mei 1996 nam de Raad een resolutie aan over de educatieve multimediasoftware op het gebied van onderwijs en opleiding<sup>2248</sup>. Onder verwijzing naar niet alleen actieprogramma's inzake onderwijs, opleiding en jeugd, maar ook naar een lange reeks besluiten en actieprogramma's van de Gemeenschap inzake onderzoek, technologische ontwikkeling en de informatiemaatschappij in het algemeen, verzoekt de Onderwijsraad de Lid-Staten respectievelijk de Commissie tot het nemen van een aantal maatregelen die moeten bijdragen tot de kwaliteit en de doeltreffendheid van de onderwijsstelsels. Het gaat daarbij over de toepassing van nieuwe pedagogische methoden en werkwijzen, het verschaffen van toegang tot de informatiemaatschappij aan leerkrachten, studenten en leerlingen, door hen bewust te maken van de voordelen van deze nieuwe instrumenten en hen op te leiden voor het gebruik ervan. De maatregelen die aan de Lid-Staten gevraagd worden betreffen het opzetten van acties inzake de toepassing van informatietechnologieën in het onderwijs, opleiding, en bijscholing van onderwijsgeevenden, de creatie van infrastructuur, bevordering van flexibele organisatievormen voor school en universiteit, en de verspreiding van de beste pedagogische methoden gebaseerd op multimedia. Van de Commissie wordt daarentegen verwacht dat 'in samenwerking met de Lid-Staten' een vergelijkende analyse en *follow-up* wordt uitgevoerd van de meest geavanceerde proefprojecten in onderwijs en

---

(2248) Resolutie van de Raad van 6 mei 1996 inzake de educatieve multimediasoftware op het gebied van onderwijs en opleiding, *PB. C.* 1996, 195/8.



opleiding, binnen het kader van algemene initiatieven betreffende de informatiemaatschappij. Ook maatregelen zoals voorlichting, proefprojecten om scholen en opleidingsinstituten aan te moedigen, en de bevordering van de beste onderwijsmethoden op Europees niveau, behoren volgens de resolutie tot de taak van de Commissie.

580. Naast deze resolutie die op de informatietechnologie in het onderwijs in het algemeen betrekking had, wijdde de Raad nog eens haar conclusies van 22 september 1997 aan onderwijs, informatie- en communicatietechnologie en de opleiding van leraren voor de toekomst<sup>2249</sup>. De Raad stelt in deze conclusies dat er twee vragen van belang zijn in de hele discussie rond de totstandbrenging van de 'informatiemaatschappij' of in ruimere zin de 'kennismaatschappij'. Hoe kan het onderwijs een rol spelen in de verdere ontwikkeling van de informatie- en kennis maatschappij enerzijds, en hoe kan ICT anderzijds bijdragen tot een onderwijs van hoge kwaliteit? De Raad gaat ervan uit dat ICT in het onderwijs een middel is, geen doel op zich, en dat de leerkracht een centrale rol in het onderwijsproces zal blijven spelen, zij het wel met een enigszins veranderde taak. ICT is voor de Raad een aanvullend instrument om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en de leerlingen en studenten voor te bereiden op de informatiemaatschappij "*Binnen het kader van hun respectieve systemen op het gebied van beleid, wetgeving, begroting, onderwijs en opleiding*" verzoekt de Raad aan de Lid-Staten een Europese dimensie toe te voegen aan hun strategieën en activiteiten op het gebied van ICT in het onderwijs. De Lid-Staten wordt ook gevraagd de toegang tot educatieve multimediasoftware van hoge kwaliteit te vergemakkelijken, de deelneming van lerarenopleiding aan Europese multimedianeetwerken te stimuleren, informatie uit te wisselen en in voorkomend geval partnerschappen tussen de openbare en de particuliere sector op Europees niveau te stimuleren, vooral met betrekking tot de ontwikkelaars van multimediasoftware en -diensten. De Commissie wordt gevraagd "*binnen het kader van bestaande communautaire programma's op het gebied van onderwijs en opleiding en van andere relevante regelingen en initiatieven van de Gemeenschap*", het gebruik te bevorderen van Europese netwerken van instellingen voor lerarenopleiding, die bijzondere aandacht schenken aan ICT in het onderwijs. Dergelijke netwerken moeten een kader bieden voor samenwerking, een gestructureerd proces voor de uitwisseling van informatie en het leren uit ervaringen. De Commissie wordt ook verzocht in voorkomend geval de samenwerking tussen de Lid-Staten, instellingen en educatieve uitgevers te stimuleren bij de productie van educatieve multimediasoftware.

581. Het gebruik van de nieuwe informatie- en communicatietechnologie in onderwijs wordt in bijna elk document dat van de Gemeenschap uitgaat als bijzonder belangrijk aangestipt. In het verslag betreffende de kwaliteit van het schoolonderwijs wordt het aantal leerlingen per

---

(2249) Conclusies van de Raad van 22 september 1997 inzake onderwijs, informatie- en communicatietechnologie en de opleiding van leraren van de toekomst, *PB. C.* 1997, 303/5.

computer dan ook als een belangrijke prestatie-indicator naar voren geschoven<sup>2250</sup>. Ondanks het grote belang dat men zegt te hechten aan het gebruik van ICT in het onderwijs, is een specifieke maatregel ter bevordering hiervan vooralsnog uitgebleven. De Commissie had eerder het plan bekend gemaakt in 1997 met een voorstel van aanbeveling hierover te zullen komen, maar dat is tot op heden niet gebeurd. De meest concrete verwezenlijking blijkt vandaag het recente actieplan van de Commissie over eLearning te zijn, dat hoger reeds besproken werd<sup>2251</sup>. De Commissie vermeldt dat voor de implementatie van dit actieplan -dat steunt op de conclusies van de Europese Raad van Lissabon en het proces van Luxemburg inzake werkgelegenheid- een sterke politieke verbintenis van de Lid-Staten noodzakelijk is, en dat ze daarom op de implementatie zal toezien in nauw overleg met de Raad en het Onderwijscomité. Belangrijk in dit plan is met name dat men zal overgaan tot *benchmarking* op Europees niveau op basis van gemeenschappelijke prestatie-indicatoren, wat eigenlijk als een zachte vorm van harmonisatie kan worden beschouwd. Een belangrijk minpunt is anderzijds dat voor het actieplan niet een specifiek budget wordt vrijgemaakt, maar dat beroep moet worden gedaan op reeds beschikbare bronnen, zoals de structuurfondsen, de bestaande programma's inzake onderwijs, opleiding en jeugd, middelen in het kader van andere internationale overeenkomsten tot zelfs de Europese Investeringsbank toe. Het gaat in deze dus vooral om het heroriënteren van de bestaande -beperkte- middelen, wat onmiddellijk vragen oproept bij de te verwachten impact.

## 2.8. ERKENNING VAN DIPLOMA'S

582. In tegenstelling tot wat de ambitieuze, want 'allesomvattende', mededeling uit 1994 met betrekking tot de erkenning van diploma's liet vermoeden, is er geen grote vooruitgang geboekt op het vlak van erkenning van diploma's. Vooral het bevorderen van de academische erkenning van diploma's en studieperioden, zonder dat enige vorm van harmonisatie mogelijk is, blijkt bijzonder moeilijk. De richtlijn die sinds het Verdrag van Maastricht inzake de erkenning van diploma's werden aangenomen<sup>2252</sup>, betreft uitsluitend de professionele erkenning, en is dan ook niet gebaseerd op artikel 149 en/of 150 van het Verdrag, maar op de artikelen betreffende vrije dienstverlening en het vrij verkeer van werknemers. Omdat deze richtlijn de aanvulling en vervollediging van de bestaande richtlijnen betreffende de erkenning van

---

(2250) Europees verslag over de kwaliteit van het schoolonderwijs. Zestien kwaliteitsindicatoren. Verslag gebaseerd op de werkzaamheden van de werkgroep kwaliteitsindicatoren, Europese Commissie, Directoraat-Generaal Onderwijs en Cultuur, Onderwijs, Ontwikkeling van het onderwijsbeleid, mei 2000, 20.

(2251) Cfr. supra, punt 1.3.5.

(2252) Richtlijn 42/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 juni 1999 betreffende de invoering van een regeling voor de erkenning van diploma's betreffende beroepswerkzaamheden die binnen de werkingssfeer van de liberaliseringsrichtlijnen en van de richtlijnen houdende overgangsmaatregelen vallen en tot aanvulling van het algemene stelsel van erkenning van diploma's, *PB. L.* 1999, 201/77. In het bemiddelingscomité is onder tusschen ook een ontwerp-tekst goedgekeurd van een richtlijn die wijzigingen aanbrengt aan de sectoriële richtlijnen, evenals aan het algemeen stelsel: PE-CONS 3663/1/00 REV 1.

diploma's beoogt, werd ze ook in het desbetreffende hoofdstuk behandeld<sup>2253</sup>. De enige concrete vooruitgang inzake academische erkenning van de diploma's bestaat erin dat het *European Course Credit System*, dat een actie vormt van het Socrates-programma, niet langer zoals in het Erasmusprogramma een experiment vormt, maar dat het nu een volwaardige actie is, waaraan alle geïnteresseerde instellingen kunnen deelnemen. Ondanks deze mogelijkheid blijft de daadwerkelijke impact van het *ECTS* beperkt.

583. De belangrijkste vooruitgang inzake academische erkenning werd in deze periode geboekt door de Raad van Europa en de UNESCO. In 1997 werd in het kader van de activiteiten van deze organisaties in Lissabon een conventie ondertekend betreffende de academische erkenning van hogeronderwijsdiploma's<sup>2254</sup>. Deze conventie vervangt een aantal vroegere conventies van de Raad van Europa en van de UNESCO en biedt een algemeen kader voor een 'rechtvaardige' erkenning van diploma's in de Europese regio. Het verdrag benadert de academische erkenning op dezelfde wijze als in de Unie met professionele erkenning wordt omgegaan: de erkenning steunt niet meer zozeer op een vergelijking van de inhoud van de opleidingen, maar op het eindproduct. Men gaat ervan uit alleen wezenlijke verschillen in de opleiding nog een obstakel kunnen vormen voor erkenning. De bewijslast van deze wezenlijke verschillen komt bij de ontvangende staat te liggen. Transparantie van de gehanteerde beoordelingscriteria en -procedures vormen verder de ruggegraat van de Conventie. Een belangrijk element bij de erkenning in deze conventie vormt verder het zogenaamde 'diplomasupplement', een document dat bij het diploma gevoegd wordt en een uitvoerige beschrijving geeft van het onderwijssysteem waarbinnen het diploma gehaald werd, de gevolgde vakken, de behaalde resultaten, het puntensysteem enzovoort, zodat geïnteresseerden in een ander land zich een duidelijk beeld kunnen vormen van de opleiding van de houder van het diploma. Bij de uitwerking van dit diplomasupplement, waarvan het gebruik in de Vlaamse Gemeenschap al geruime tijd in voege is<sup>2255</sup>, was ook de Europese Unie betrokken.

## 2.9. VARIA

584. Naast de hoger behandelde thema's, die typisch zijn voor het Europees onderwijsbeleid, sprak de Raad zich in een aanzienlijk aantal resoluties en conclusies ook uit over een brede waaier aan onderwerpen die op één of andere manier met onderwijs, opleiding of jeugd te maken hebben. In conclusies van 21 juni 1994 stelde de Raad dat voor onderwijs van hoog

---

(2253) Cfr. supra, *Hoofdstuk 6, punt 4.5.* (p. 303 e.v.).

(2254) Convention on the recognition of qualifications concerning higher education in the European region, *The European Treaty Series*, N° 165, Council of Europe - UNESCO joint convention, van kracht sinds 1 februari 1989. Een overzicht van de ratificaties op: [<http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm>].

(2255) Besluit van de Vlaamse regering betreffende de vorm van de diploma's waarbij een academische graad wordt toegekend, *B.S.* 7 april 1992. Besluit van de Vlaamse regering betreffende de vorm van de diploma's uitgereikt door de hogescholen in de Vlaamse gemeenschap, *B.S.* 20 februari 1997.

de inbreng is vereist<sup>2256</sup>. Onderwijs moet immers zowel voorbereiden op de  
ten van het leven als uitzicht geven op werk. De Raad drukte de wens uit dat in  
dat ogenblik voorgestelde programma Socrates voldoende nadruk zou gelegd worden  
culturele en artistieke aspecten.

585. De Raad benadrukte anderzijds ook op verschillende ogenblikken het belang van de beschikbaarheid van de juiste statistische gegevens, en inzake onderwijs deed hij dat in een resolutie van de Raad van 5 december 1994<sup>2257</sup>. Deze resolutie houdt verband met eerdere resoluties over onderzoek en statistieken op onderwijsgebied<sup>2258</sup> en met een algemene beschikking van de Raad betreffende het kaderprogramma van prioritaire maatregelen op het gebied van statistische informatie<sup>2259</sup>. Als gevolg van de toenemende economische en sociale vervlechting van de Lid-Staten van de Europese Unie is het voor de politieke besluitvormers nodig dat ze zowel op Europees als op nationaal niveau steeds vaker over voor de hele Unie vergelijkbare statistieken kunnen beschikken. De verscheidenheid van de onderwijssystemen van de Lid-Staten vereist anderzijds dat de in de Unie bij statistische enquêtes op onderwijsgebied in de afzonderlijke Lid-Staten, verschillende procedures en verschillende thematische accenten blijven bestaan en dat wordt afgezien van harmonisering van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op het gebied van onderwijsstatistiek. Toch erkent de Raad dat het noodzakelijk is bij de uitvoering van de enquêtes te streven naar grotere compatibiliteit van de statistische criteria en naar vergelijkbaarheid van gegevens, en daarom worden een aantal beginse-len en procedures voorgesteld. Het uitwerken van voor onderwijs en opleiding geschikte indicatoren en codes is daarvoor noodzakelijk. Er dient daarbij wel gebruik gemaakt te worden van de reeds aanwezige infrastructuur in de Lid-Staten en de periodieke enquêtes en evaluaties van internationale organisaties zoals de OESO of de UNESCO. Bij het compileren van de gegevens van de onderwijs- en opleidingsstatistiek op het niveau van de Europese Unie dient, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, te worden uitgegaan van een op verschillende niveaus -en eventueel ook regionaal- georganiseerde gegevensvergaring, die ruimte laat voor verschillende procedures en verschillende thematische accenten en tegelijk de vergelijkbaarheid van de gegevens waarborgt. De ontwikkeling van die grondslagen voor een vergelijkbare weergave van de situatie wordt dan ook als een prioriteit omschreven.

---

(2256) Conclusies van de Raad van 21 juni 1994 betreffende de culturele en artistieke vorming in het onderwijs, *PB. C.* 1994, 229/1.

(2257) Resolutie van de Raad van 5 december 1994 betreffende de bevordering van de onderwijs- en opleidingstatistiek in de Europese Unie, *PB. C.* 1994, 374/4-6.

(2258) Resolutie van de Raad en de Ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 25 november 1991 over onderzoek en statistieken op onderwijsgebied in de Europese Gemeenschap, *PB. C.* 1991, 3212.

(2259) Beschikking van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende het kaderprogramma van prioritaire maatregelen op het gebied van de statistische informatie (1993-1997), *PB. L.* 1993, 219.

586. In conclusies van 17 februari 1997 over de ontwikkeling van de lokale gemeenschap door educatie en opleiding<sup>2260</sup> roept de Raad de Commissie op om, binnen het bestaande wettelijke en budgettaire kader, een aanvang te maken met de studie van de procedures en de benaderingen op het gebied van de ontwikkeling van de lokale gemeenschap door educatie en opleiding in de verschillende Lid-Statens. In het Witboek 'Groeï, concurrentievermogen en werkgelegenheid' werd een immers goede opgeleide en actieve bevolking erkend als *"een noodzaak, wil Europa een rol van betekenis spelen in het wereldwijde, politiek, economische en culturele spel en wil men de democratie behouden en ontwikkelen"*.

587. Ook aan de jeugd wordt de nodige aandacht besteed, al bleek daar dat nog vaak gebruik diende te worden gemaakt van de gemengde handelingsvorm, waarbij de ministers 'in het kader van de Raad' bijeen zijn. De bevoegdheid van de Gemeenschap inzake jeugd beperkt zich krachtens het Verdrag immers tot *"de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma's voor jongeren en jongerenwerkers te bevorderen"*<sup>2261</sup>. Dergelijke gemengde conclusies van november 1994 over de bevordering van het vrijwilligerswerk voor de jeugd<sup>2262</sup> leidden tot de aanneming van het besluit tot instelling van het programma 'Europese Vrijwilligersdienst voor jongeren'. Het programma, dat liep van 1998 tot einde 1999 en later geïntegreerd werd in het programma Jeugd, beoogde de ondersteuning van transnationale activiteiten voor jongeren, ten dienste van de samenleving<sup>2263</sup>. In een resolutie van 1995 kwam de Raad overeen de samenwerking inzake jongerenvoorlichting en -onderzoek te intensifiëren<sup>2264</sup>. Deze materies worden beschouwd als factoren die de mobiliteit en de ontwikkeling tot Europees burger gunstig kunnen beïnvloeden, en men acht het noodzakelijk op dit gebied gecoördineerde acties uit te werken. Opleiding, totstandbrenging van een computernetwerk, en periodiek onderzoek worden beschouwd als de prioritaire terreinen bij de tenuitvoerlegging van het samenwerkingsbeleid op het gebied van voorlichting aan de jeugd. Ook uit 1995 dateert de resolutie van de Raad over samenwerking met derde landen op het gebied van jeugdzaken, waarin bevestigd wordt dat op nauwere manier zal samengewerkt worden met derde landen waarmee de Gemeenschap associatie- of samenwerkingsovereenkomsten heeft afgesloten<sup>2265</sup>. Meer recent werd in een gemengde resolutie van de Raad en de ministers van Jeugdzaken, in het kader van de Raad bijeen, beslist een actieve parti-

---

(2260) Conclusies van de Raad van 17 februari 1997 over de ontwikkeling van de lokale gemeenschap door educatie en opleiding, *PB. C.* 1997, 70/3.

(2261) Artikel 149, lid 2, vijfde streepje van het EG-Verdrag.

(2262) Conclusies van de raad en de Ministers, in het kader van de Raad bijeen, van 30 november 1994 over de bevordering van vrijwilligerswerk voor de jeugd, *PB. C.* 1994, 348.

(2263) Besluit van de Raad en het Europees Parlement tot vaststelling van het communautair actieprogramma "Europees vrijwilligerswerk voor jongeren," *PB. L.* 1998, 214. Zie voor de uitvoering Besluit van de Commissie C (98) 2496/2 C (98) 2486 en Besluit van de Commissie C (99) 1.

(2264) Resolutie van de Raad van 31 maart 1995 betreffende samenwerking op het gebied van jongerenvoorlichting en -onderzoek, *PB. C.* 1995, 207/5.

(2265) Resolutie van de Raad van 5 oktober 1995 over samenwerking met derde landen op het gebied van jeugdzaken, *PB. C.* 1995, 296/11.

cipatie van jongeren aan het maatschappelijk leven en aan de besluitvorming op alle niveaus aan te zullen moedigen. In een eveneens gemengde resolutie werd ingegaan op de buitenschoolse vorming als een aspect van sportactiviteiten in de jeugdprogramma's van de Europese Gemeenschap<sup>2266</sup>. De Commissie wordt hierin gevraagd om in samenwerking met de Lid-Staten een samenhangende aanpak te ontwerpen om het buitenschoolse vormingspotentieel van sportactiviteiten optimaal benutten. Ook zeer recent is de gemengde resolutie inzake de sociale integratie van jongeren, waarin de Commissie en de Lid-Staten ertoe worden opgeroepen, van de verbetering van de sociaal-economische situatie van jongeren, hun maatschappelijke integratie, de preventie en de bestrijding van uitsluiting, een gemeenschappelijke prioriteit te maken van het toepasselijke beleid van de Europese Unie<sup>2267</sup>.

588. In 1997 vond de Raad veiligheid op school een voldoende belangrijk thema om er conclusies aan te wijden<sup>2268</sup>. Veiligheid op school wordt gezien als een factor die invloed heeft op en een voorwaarde is voor de onderwijskwaliteit, omdat een bevredigende onderwijskwaliteit volgens de Raad niet mogelijk is zonder dat er op school een sfeer heerst van openheid en veiligheid waarin de leerlingen/studenten en leerkrachten onderwijs kunnen volgen en geven zonder angst voor intimidatie, pesterijen of mishandeling. Zonder deze stelling te betwisten, bewijst de wijze waarop hier het verband wordt gelegd tussen veiligheid en kwaliteit de in het vorige hoofdstuk geponeerde<sup>2269</sup> stelling dat met de doelstelling 'streven naar een onderwijs van hoog gehalte' virtueel elk aspect van het schoolleven binnen de reikwijdte van het communautair beleid komt. Eerder had de Raad in conclusies over de sociale participatie in het onderwijs<sup>2270</sup> en over de schoolefficiëntie<sup>2271</sup> benadrukt dat sociale deelneming in het onderwijs en verbanden tussen het gezin, de school en de gemeenschap van belang zijn voor het slagen op school. In zijn conclusies betreffende de veiligheid op school roept de Raad onder meer de Commissie op tot het instellen van een deskundigengroep inzake veiligheid op school, het steun verlenen aan de uitwisseling van informatie en het opzetten van transnationale projecten, terwijl de Lid-Staten geacht worden deelname aan Europese samenwerking inzake veiligheid op school te bevorderen.

---

(2266) Resolutie van de Raad en de ministers van jeugdzaken, in het kader van de Raad bijeen van 1 december 1999 over buitenschoolse vorming als aspect van sportactiviteiten in de jeugdprogramma's van de Europese Gemeenschap, *PB. C.* 2000, 8/5.

(2267) Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 9 november 2000, inzake de sociale integratie van jongeren, Bijlage II, 12928 (presse 420).

(2268) Conclusies van de raad van 22 september 1997 over de veiligheid op school, *PB. L.* 1997, 303/3.

(2269) Cfr. *supra*, Hoofdstuk 8, punt 3.1.4.3. (p. 383 e.v.).

(2270) Conclusies van de Raad van 23 oktober 1995 over de sociale participatie in het onderwijs.

(2271) Conclusies van de raad van 21 november 1996 over schoolefficiëntie.

## 2.10. NIEUWE WERKWIJZEN

589. In de Resolutie van 17 december 1999 "*Op naar het nieuwe millennium. Ontwikkeling van nieuwe werkwijzen voor de Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding*"<sup>2272</sup> wijst de Raad erop dat het Verdrag van Amsterdam het belang dat aan het onderwijs wordt gehecht in het beleid inzake vaardigheden en kennis, nog heeft doen toenemen, met inbegrip van het beleid dat bijdraagt tot het economisch concurrentievermogen en de werkgelegenheid in de Europese Unie; het uitbouwen van een Europa van de Kennis en het bevorderen van het levenslang leren zijn gezamenlijke algemene doelstellingen geworden. De Raad stemt ermee in dat de programma's Leonardo en Socrates als 'belangrijkste samenwerkingsinstrumenten op gebied van samenwerking in onderwijs en opleiding' blijven, maar wijst op de noodzaak om de politieke samenwerking op Europees niveau te versterken. Dit laatste noopt tot nieuwe werkwijzen voor de Raad op het gebied van onderwijs en opleiding, zodat de doeltreffendheid van de werkzaamheden van de Raad kan worden verbeterd. De acties van de Gemeenschap op dit gebied zouden meer coherent moeten worden aangepakt, en men is van oordeel dat deze acties zouden kunnen worden geïntensiveerd aan de hand van een gestructureerd kader voor politieke discussies en activiteiten. De Raad is van mening dat de toekomstige werkzaamheden inzake opleiding en onderwijs het best zouden kunnen worden georganiseerd rond een 'voortschrijdende agenda' van prioritaire thema's die regelmatig in de Raad aan de orde komen, en bijgevolg over diverse voorzitterschappen zouden kunnen worden uitgebreid. Deze prioritaire thema's zouden dan worden behandeld volgens een regelmatig terugkerend scenario dat uit een aantal flexibele stappen bestaat. Dit scenario zou erin bestaan dat de Raad prioritaire thema's van gemeenschappelijk belang bespreekt, en in voorkomend geval bepaalt hoe een individueel thema moet worden behandeld. De Lid-Staten zouden dan worden verzocht de Commissie op de hoogte te brengen van relevante politieke initiatieven en voorbeelden van beste praktijken op nationaal niveau met betrekking tot die prioritaire thema's. De Commissie maakt een bondige analyse van de door de Lid-Staten verstrekte informatie, en vult deze aan met relevante acties van de Gemeenschap. De Raad bestudeert vervolgens de analyse van de Commissie en besluit in voorkomend geval over de te nemen initiatieven. Het opzetten van een dergelijk kader zou moeten leiden tot grotere continuïteit, efficiëntie en doelmatigheid, evenals een versterking van het politieke effect van de communautaire samenwerking. Het voorzitterschap zou in een dergelijke voortschrijdende agenda een essentiële rol spelen, meer bepaald door de continuïteit te verzorgen en de dynamiek van het proces te bewaren. Dit alles dient evenwel te gebeuren met inachtneming van de rechten van de Commissie, en het moet soepel worden gehanteerd, en eventueel rekening houden met nieuwe politieke ontwikkelingen. Het Europees Parlement moet anderzijds ook regelmatig worden geïnformeerd over de besprekingen en de vooruitgang die in het kader van de voortschrijdende agenda wordt geboekt. In een bijlage worden de indicatieve thema's behandeld

---

(2272) Resolutie van de Raad van 17 december 1999 "Op naar het nieuwe millennium". Ontwikkeling van nieuwe werkwijzen voor de Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding, *PB. C.* 2000, 8/6.

waarvoor het nieuwe samenwerkingskader vanaf begin 2000 zou moeten worden uitgevoerd. Binnen de algemene context van het levenslang leren gaat het vooral over de rol van onderwijs en opleiding in het werkgelegenheidsbeleid, de ontwikkeling van onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit op alle niveaus en de bevordering van mobiliteit, met inbegrip van de erkenning van kwalificaties en studietijdvakken.

### 3. ANALYSE VAN DE GEBRUIKTE BELEIDSINSTRUMENTEN

590. In het vorige hoofdstuk bespraken we uitvoerig de *ratio legis* die leidde tot de invoeging van de artikelen betreffende onderwijs en opleiding in het Verdrag. De commentatoren die daarbij vreesden voor een 'stilvallen' van het Europese onderwijsbeleid hebben, in tegenstelling tot zij die bang waren van een mogelijke escalatie van dit beleid, (bijna) gelijk gekregen. De formulering van de bevoegdheden in het Verdrag heeft zich inderdaad zo beperkend getoond, dat na de inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag de dynamiek die het onderwijsbeleid van de jaren '80 kenmerkte, volledig verdwenen bleek. Een treffend voorbeeld van deze situatie vormt het probleem van de academische erkenning van diploma's. Dit fundamentele obstakel voor de mobiliteit in het domein van onderwijs en opleiding, kon voor de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen niet worden aangepakt bij gebrek aan bevoegdheid ter zake. De uitbreiding van het materieel toepassingsgebied van het Verdrag tot academische erkenning, bracht echter geen soelaas. De verwachtingen waren nochtans hoog gespannen, en erkenning vormde dan ook het onderwerp van één van de eerste beleidsdocumenten waarmee de Commissie na de inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag naar buiten trad<sup>2273</sup>. In de analyse van de problematiek en de mogelijke door het nieuwe Verdrag geboden oplossingen, bleek al onmiddellijk dat een snelle en doeltreffende regeling van het probleem niet tot de mogelijkheden behoorde, al hoedde de Commissie zich er wel voor dat in haar mededeling met zoveel woorden te zeggen..

591. De Commissie tracht in haar mededeling beide vormen van erkenning te laten convergeren, en zoekt als het ware naar de '*missing link*'<sup>2274</sup> tussen beide. Bij gebrek aan mogelijkheid om zelf rechtstreeks harmoniserend op te treden, wordt blijkbaar alles verwacht van de harmoniserende invloed van de verhoogde samenwerking tussen de onderwijsinstellingen van de Lid-Staten, onder meer in de verschillende onderwijsmobiliteitsprogramma's. De verhoogde samenwerking zou tot een toenadering tussen de verschillende onderwijssystemen leiden, wat een positief effect zou ressorteren op zowel de professionele als de academische erkenning. In de praktijk blijkt het echter zo'n vaart niet te lopen, en is er meer dan tien jaar na de eerste

---

(2273) Cfr. *supra*, punt 1.3.6. Mededeling van de Commissie over het initiatief "e-Europe: een informatiemaatschappij voor iedereen" voor de buitengewone Europese Raad van Lissabon op 23 en 24 maart 2000, *Bull. EU* 1999/12, 1.2.139.

(2274) B. DE WITTE, "Equivalentie van studieperiodes en erkenning van diploma's", *TORB* 1992-93, 3-294.



mobiliteitsprogramma's en tien jaar na de inwerkingtreding van de eerste algemene erkenningsrichtlijn nog niet zo veel te merken van toenadering tussen de verschillende onderwijssystemen. Wanneer gesproken wordt over academische erkenning, wordt ook steeds verwezen naar het *ECTS*, terwijl dit systeem, hoewel het al lang geen experiment meer is, toch maar op beperkte wijze word aangewend. Bij de voornaamste verwezenlijking inzake de academische erkenning van de voorbije tien jaar was de Gemeenschap slechts van op de zijlijn betrokken. De conventie van Lissabon over de erkenning van diploma's is een verwezenlijking van de Raad van Europa en de UNESCO, terwijl de bijdrage van de Gemeenschap zich beperkte tot de medeontwikkeling van het diplomasupplement. Voor een onderwerp dat steeds als cruciaal is betiteld in het Europese onderwijsbeleid, kan dit beslist als een zeer magere oogst worden omschreven.

592. De nieuwe mobiliteitsprogramma's zijn coherenter en overzichtelijker dan hun voorgangers, en trachten het gehele beleid inzake onderwijs, opleiding en jeugd te omvatten. Hoewel in se weinig vernieuwend, is toch geprobeerd om, met inachtneming van alle beperkingen die door het Verdrag worden opgelegd, structurele wijzigingen in het beleid van de Lid-Staten of toch minstens van de instellingen, aan te brengen. De voornaamste poging daartoe is de vereiste van het voorleggen door een deelnemende instelling van het zogenaamde institutioneel contract, waarbij de instelling haar internationaliseringsbeleid vastlegt. Deze vereiste was bedoeld om de instellingen te verplichten internationalisering niet als een tijdelijk project, maar als een essentieel en vast onderdeel van het algemeen beleid van de instelling te beschouwen, waarin ook eigen middelen worden geïnvesteerd. Men kan wellicht stellen dat de Commissie hier in haar opzet is geslaagd: de internationale samenwerking is in de meeste hogeronderwijsinstellingen nu inderdaad 'geïnstitutionaliseerd'. Dit blijkt echter soms onverwachte gevolgen te hebben: de dynamiek die voortspoot uit de sterke persoonlijke betrokkenheid van de coördinator van een Interuniversitair Samenwerkingsprogramma blijkt bij een Institutioneel Contract vaak afwezig. De vrees dat een *bottom up* benadering door een vaak minder effectieve *top down* benadering zou worden vervangen, was niet helemaal onterecht.

593. Ondanks alle eventuele problemen blijken de mobiliteitsprogramma's echter nog steeds zeer succesvol, zo succesvol dat het budget steeds weer ruimschoots onvoldoende blijkt. Wat dit betreft is het alleszins een sterke vooruitgang dat het Europees Parlement inzake onderwijs (en sinds kort ook inzake beroepsopleiding) medebeslist over stimuleringsprogramma's. Het was immers telkens aan het Europees Parlement te danken dat de Raad zich genoodzaakt zag het zeer bescheiden budget dat aan de programma's werd toegekend toch enigszins te verhogen. Het feit dat het budget van de mobiliteitsprogramma's zo beperkt is dat eigenlijk nooit aan alle (valabele) aanvragen kan worden voldaan, relativeert ook de stelling dat van de mobiliteitsprogramma's een indirecte harmoniserende invloed zou kunnen uitgaan. De zogeheten *power of the purse* -die Lid-Staten ertoe aanzet hun beleid af te stemmen op dat van de Gemeenschap, om op die manier bijkomende financiële middelen binnen te rijven- bestaat wel degelijk, maar dan dient de *purse* wél goed gevuld te zijn. Zolang de middelen die aan de on-

derwijsprogramma's toegekend worden zo marginaal blijven, bestaat er weinig aanleiding voor de Lid-Staten om hun beleid ingrijpend te conformeren. En als we dan kijken hoe het komt dat deze middelen zo beperkt zijn, dan blijkt dat het de Raad is -in de praktijk zijn dit de Lid-Staten- die ervoor zorgt dat het budget erg beperkt blijft. Dit betekent eigenlijk vooral dat er geen politieke wil bestaat bij de Lid-Staten om de maatregelen op Europees vlak echt te laten wegen op hun eigen, nationale of regionale, onderwijsbeleid. Bovendien wordt in resoluties en conclusies van de Raad over de meest uiteenlopende onderwerpen steeds verwezen naar middelen die ter beschikking staan 'in het kader van de bestaande programma's'. Dit betekent in feite dat, behalve wanneer er bijvoorbeeld een 'Europees Jaar' wordt georganiseerd waarvoor bijkomende middelen werden uitgetrokken, het budget van de programma's het totaalbudget vormt dat voor onderwijs, opleiding en jeugd wordt vrijgemaakt.

594. Deze opvatting wordt -voor zover dat nog nodig was- nog gestaafd door de expliciete bepaling in de laatste generatie van de mobiliteitsprogramma's, dat de Lid-Staten ernaar 'streven' de 'door hen passende geachte' wettelijke of administratieve maatregelen te nemen die zij noodzakelijk achten om deelneming aan de programma's voor hun onderdanen mogelijk te maken. De vorige programma's bevatten gewoon een beschrijving van het programma en de voorwaarden waaronder men financiële steun kon krijgen. De rechtsleer, daarin gesteund door het Hof van Justitie, heeft betoogd dat dit op grond van het principe van de gemeenschaps-trouw betekende dat de Lid-Staten verplicht waren deelneming aan het programma mogelijk te maken, zo nodig door het opruimen van wettelijke en administratieve barrières. De bepaling dat de Lid-Staten ernaar 'streven' is dus een afzwakking van de gangbare interpretatie van de verplichtingen van de Lid-Staten in de context van de mobiliteitsprogramma's. Men zou kunnen zeggen dat de subsidiariteit hier aldus wordt geïnterpreteerd dat het aan de Lid-Staten toekomt te bepalen hoever hun verplichtingen op grond van deze mobiliteitsprogramma's reiken. Een zinsnede van de strekking "in overeenstemming met de respectieve systemen van de Lid-Staten" is nu overigens standaard geworden in elke van de Gemeenschap uitgaande handeling met betrekking tot onderwijs en opleiding. Wanneer men, zoals veel Lid-Staten doen, een dergelijke bepaling aldus uitlegt, dat de maatregel nooit aanleiding kan geven tot een wijziging van de wettelijke of administratieve bepalingen van een Lid-Staat, dan hebben maatregelen inzake onderwijs of opleiding geen bindend karakter meer. Het hoeft geen betoog dat deze opvatting niet strookt met de *ratio legis* van het subsidiariteitsbeginsel, zoals we die in het eerste hoofdstuk uiteen hebben gezet.

595. Een andere aanwijzing dat de nieuwe verdragsartikelen de dynamiek inzake Europese onderwijssamenwerking in onderwijs en opleiding hebben lamgelegd, mag blijken uit het feit dat, op de mobiliteitsprogramma's na, de eerste jaren na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht er enkel conclusies en resoluties met betrekking tot deze domeinen werden uitgevaardigd. Vóór de nieuwe verdragsbepalingen van kracht waren, bestond er geen mogelijkheid om andere beleidsinstrumenten met betrekking tot onderwijs uit te vaardigen. In tegenstelling tot wat men echter had kunnen verwachten, heeft de nieuw geschapen rechts-

grondslag er niet toe geleid dat ook andere beleidsinstrumenten werden aangewend. Het aantal beleidsdocumenten waarin de Commissie haar visie uiteen zette over wat er allemaal diende te gebeuren inzake onderwijs en opleiding, is anderzijds indrukwekkend. Gezien het extreem grote belang dat aan onderwijs en opleiding in de kennismaatschappij schijnt te worden gehecht, kan het uitblijven van meer concrete maatregelen in dat verband dan ook niet anders uitgelegd worden dan door het feit dat de bevoegdheden zo beperkend omschreven zijn, dat het moeilijk werd om met nog iets concreets naar buiten te komen. Dit leidde er zelfs toe dat de Commissie -zoals ze dat voorheen met het actieprogramma uit 1976 gewoon was- uitvoering gevend aan haar eigen witboeken of mededelingen, bepaalde acties op experimentele basis financierde, zoals bijvoorbeeld gebeurde met de Tweedekansscholen. Verder blijkt de Commissie vooral erg actief te zijn in het maken of financieren van allerhande studies over onderwerpen die met onderwijs of opleiding verband houden. In dat opzicht neemt zij veelal een taak op zich die tot voor kort vooral werd uitgevoerd binnen de geijkte structuren van de Raad van Europa, de OESO of de UNESCO. Net zoals de Raad van Europa afhankelijk is van de *goodwill* van de betrokken staten om een bepaalde idee of verandering in de onderwijsstelsels ingang te laten vinden, leek de Commissie gedoemd om bij gebrek aan reële invloed, door studies en onderzoeken de Lid-Staten te trachten te overtuigen.

596. Toen duidelijk werd dat een stimuleringsmaatregel, zolang het budget dat eraan toegekend wordt zo beperkt is -men denke bijvoorbeeld aan het Europees Jaar voor Onderwijs en Opleiding gedurende het gehele leven dat over iets meer dan 8 miljoen Ecu beschikte- hoogstens een marginaal effect kan ressorteren, gooide de Commissie het over een andere boeg. Recent kwam ze naar buiten met verschillende (al dan niet reeds aangenomen) aanbevelingen die de kern van het Europees onderwijsbeleid raken, zoals die over mobiliteit en over kwaliteit. Het gaat bij deze aanbevelingen over materies die duidelijk een grensoverschrijdende aanpak vragen, zodat gemakkelijk aan de voorwaarde van subsidiariteit is voldaan. Men kiest voor een aanbeveling, omdat op die manier gemakkelijk kan worden aangetoond dat de maatregel in geen geval verder gaat dan nodig is - de min of meer met de subsidiariteitstoets samenhangende evenredigheidstoets. De Lid-Staten blijven vrij om in hun eigen tempo en op een aan hun onderwijssysteem aangepaste wijze aan de vereisten van de aanbeveling te voldoen. Toch kan niet ontkend worden dat er van de aanbevelingen een zekere, indirecte harmoniserende tendens uitgaat. Zo bevat de aanbeveling betreffende de kwaliteit van het hoger onderwijs een aantal standaarden waaraan de kwaliteitszorgsystemen zouden moeten voldoen. Wanneer de Lid-Staten zich aan deze standaarden gaan conformeren, dan is dit een vorm van harmonisatie. De aanbeveling betreffende de kwaliteit van het schoolonderwijs somt niet zelf de prestatie-indicatoren op waarmee de kwaliteit van het onderwijs zal worden bepaald, maar sluit wel naadloos aan bij het verslag van de Commissie waarin deze indicatoren als -weliswaar aan te passen- norm naar voren worden geschoven. Wanneer aan deze aanbevelingen daadwerkelijk gevolg zal worden gegeven door de Lid-Staten, dan is het mogelijk dat hiermee een gepast instrument is gevonden, dat het evenwicht houdt tussen subsidiariteit en respect voor de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten, en de noodzakelijke zachte harmonisatie

zonder dewelke een echte Europese onderwijsruimte niet mogelijk blijkt te zijn. Het gevolg dat aan de uit 1993 daterende aanbeveling betreffende de toegang tot de voortgezette beroepsopleiding werd gegeven, is in elk geval niet bemoedigend. Het kan echter niet worden uitgesloten dat de Lid-Staten, gevolg gevend aan een nieuwe dynamiek die zich echter buiten de Gemeenschap situeert<sup>2275</sup>, deze keer beter gemotiveerd zijn om daadwerkelijk de principes van de aanbevelingen in hun beleid ingang te laten vinden. Het kan ook vermoed worden dat de Commissie, die zich de voorbije jaren relatief bescheiden heeft opgesteld wat onderwijs en opleiding betreft, de niet-implementering van de aanbevelingen zou aangrijpen om naar 'meer daadkrachtige' instrumenten, zoals bijvoorbeeld de richtlijn, te grijpen. Ook de betere opvolging van de uitvoering die de Lid-Staten aan een aanbeveling geven, zoals bijvoorbeeld door de open coördinatiemethode, zou het instrument aanbeveling het gewenste niveau van efficiëntie kunnen geven.

597. Een laatste element dat het vermelden waard is, is de totale afwezigheid van enige rechtspraak met betrekking tot de bewuste verdragsartikelen. Ten tijde van het Verdrag van Maastricht werd in verscheidene commentaren geopperd dat bepaalde kwesties met betrekking tot de niet altijd even duidelijke verdragsbepalingen, door het Hof van Justitie zouden dienen te worden beslecht. Dit is niet gebeurd, en de verklaring daarvoor ligt waarschijnlijk vooral bij de opstelling van de Commissie, die in deze niets heeft willen forceren. Merkwarder is wellicht dat ook door geen enkele particulier op de nieuwe verdragsbepalingen beroep werd gedaan, zelfs niet om bijvoorbeeld, op grond van een 'gewijzigde stand van het gemeenschapsrecht' door een combinatie van artikel 149 en artikel 12 van het Verdrag het recht op studiefinanciering in een ontvangende Lid-Staat op te eisen. Het Hof van Justitie was zich blijkbaar ook sterk bewust van het feit dat haar uitspraken in de jaren '80 mee hadden bijgedragen tot het beperkend formuleren van het bewuste verdragsartikel, en hield zich ook op de vlakte toen het in de mogelijkheid was om, al was het maar bij wijze van *obiter dictum*, aanwijzingen met betrekking tot een gewijzigde stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht inzake onderwijs te geven. In de zaak Wirth, die betrekking had op de periode vóór Maastricht, maar waar de uitspraak viel toen de tekst van de nieuwe artikelen reeds bekend was, gaf het Hof geen enkele indicatie dat de stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht na Maastricht eventueel anders zou kunnen zijn. Het zou interessant zijn te weten of het Hof anders zou oordelen, wanneer de aanbeveling betreffende mobiliteit -waarin de Lid-Staten uitdrukkelijk bepalen dat het niet-discriminatiebeginsel van toepassing is op artikel 149 en 150- is goedgekeurd.

---

(2275) Cfr. *infra* Hoofdstuk 10 (p. 493 e.v.).

## HOOFDSTUK 10

### OPNIEUW INTERGOUVERNEMENTELE SAMENWERKING

598. In het vorige hoofdstuk beschreven we de erg bescheiden vooruitgang die er sinds het Verdrag van Maastricht in het Europees onderwijsbeleid werd geboekt. Aan het eind van de jaren '90 doet er zich echter een merkwaardig fenomeen voor: verscheidene Lid-Staten, die zich elders hevig verzetten tegen een té ingrijpend gemeenschapsoptreden inzake onderwijs, spraken onderling af om de doelstellingen van dit onderwijsbeleid langs intergouvernementele weg te realiseren.

#### 1. DE SORBONNEVERKLARING

##### 1.1. ACHTERGROND

599. Ter gelegenheid van de viering van de 800<sup>ste</sup> verjaardag van de Sorbonne op 25 mei 1998 ondertekenden de ministers van onderwijs van Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland en Italië inderdaad een verklaring getiteld '*harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur*'<sup>2276</sup>. Hierin engageren ze zich te streven naar een gemeenschappelijk referentiekader voor het hoger onderwijs, teneinde de transparantie van diploma's te verbeteren en de mobiliteit van studenten en hun tewerkstellingsmogelijkheden te verhogen. Het is weinig waarschijnlijk dat deze landen met dit initiatief alleen of zelfs op de eerste plaats de creatie van een 'Europese onderwijsruimte' voor ogen hadden, zoals ze in de Sorbonneverklaring beweren. Met uitzondering van Italië waren het vooral deze staten<sup>2277</sup> die de creatie van een dergelijke Europese onderwijsruimte binnen de Gemeenschap altijd hebben tegengehouden. De moeizame totstandkoming van de eerste mobiliteitsprogramma's<sup>2278</sup> was voor een aanzienlijk deel te wijten aan de hardnekkige tegenwerking van deze drie grote Lid-Staten. Officieel hadden zij problemen met de keuze van de rechtsgrondslag -artikel 128 of artikel 235 EEG-Verdrag-, het budget -dat ze zo beperkt mogelijk wilden zien-, en het statuut van het

---

(2276) *Déclaration conjointe sur l'harmonisation de l'architecture du système européen de l'enseignement supérieur*, ondertekend te Parijs op 25 mei 1998 door de ministers van onderwijs van Groot-Brittannië, Italië, Duitsland en Frankrijk (als bijlage).

(2277) Tot op zekere hoogte behoorden ook België en Denemarken bij de Lid-Staten die vrij kritisch stonden tegenover de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs. Voor Denemarken past deze houding in de algemene opvatting dat de Gemeenschap een *economische* gemeenschap is. Voor België ligt de verklaring waarschijnlijk in het feit dat men enige minder positieve gevolgen van de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs en beroepsopleiding heeft ervaren (cfr. het probleem van de numerus-clausus-vluchters, zie hoger hoofdstuk 4). Het Erasmus-programma werd overigens tijdens de eerste helft van 1987, mede onder invloed van het Belgisch voorzitterschap, goedgekeurd.

(2278) Zie ook supra, *Hoofdstuk 5, punt 1* (p. 219 e.v.).

beheerscomité. Officieus bestond er bij Groot-Brittanië, Duitsland en Frankrijk een grote argwaan tegenover de samenwerking tussen hoger onderwijsinstellingen en de gemeenschapsorganen<sup>2279</sup>. Het resultaat van het verzet van deze Lid-Staten had zich vertaald in het opnemen van artikel 235 EEG-Verdrag in de rechtsgrond van de eerste mobiliteitsprogramma's. Toen de Commissie besliste om deze keuze van rechtsgrondslag voor het Erasmus-programma voor het Hof van Justitie aan te vechten -in een poging te laten vaststellen, dat een dergelijk programma op artikel 128 EEG-Verdrag alleen kon worden uitgevaardigd- werd de Raad door het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk gesteund. Zelf spanden deze Lid-Staten een geding in tegen de Raad toen deze de tweede fase van het Comettprogramma aannam op grond van artikel 128 EEG-Verdrag alleen, omdat zij artikel 235 aan de rechtsgrondslag toegevoegd wensten te zien. Een toevoeging van dit artikel zou met zich mee hebben gebracht dat het voorstel enkel met unanimiteit zou kunnen worden aangenomen<sup>2280</sup>. De bewuste Lid-Staten hadden in dat geval deze programma's inhoudelijk kunnen afzwakken, met name door het budget, de werkingsduur en de aard van de mogelijk acties te beperken<sup>2281</sup>. Bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht hadden deze Lid-Staten zich dan weer opgevoerd als pleitbezorgers van het verbod van harmonisatie dat in de nieuwe verdragsartikelen aan de Gemeenschap werd opgelegd. Duitsland had zelfs nog voorgesteld om de bevoegdheid van de Gemeenschap tot het doen van aanbevelingen te beperken<sup>2282</sup>. In het licht van al deze vaststellingen kan het enigszins merkwaardig lijken dat precies deze Lid-Staten voorstellen om over te gaan tot een harmonisatie van de structuur van het hoger onderwijs in Europa.

600. Duidelijker wordt het wanneer men weet dat deze ministers op het thuisfront af te rekenen hadden met ernstige problemen in het hoger onderwijs, die in elk geval ingrijpende structurele wijzigingen noodzakelijk maakten. In Italië<sup>2283</sup> en Duitsland<sup>2284</sup> vormde onder meer de extreem lange studieduur en de grote 'drop out' van studenten een probleem, en in Groot-

---

(2279) "Neben diesen offiziellen Gründen gab es jedoch andere, die zwar in Akten nicht festgehalten sind, doch in Gesprächen immer wieder genannt wurden. Bei der informellen Treffen stellte sich einer gewissen generellen Argwohn der deutschen, französischen und britischen Delegation heraus: Man beäugte die zu erwartenden Zusammenarbeit zwischen den Organen der Europäischen Gemeinschaft und den Hochschulen mit grosser Skepsis": G. SCHINK, *Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und Policy Entrepreneurs. Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung*, Baden-Baden, Nomos, 1993, 144.

(2280) Cfr. supra, Hoofdstuk 5, punt 4 (p. 234 e.v.).

(2281) Zo was Duitsland eigenlijk een tegenstander van actie 2 van het Erasmusprogramma, dat eigenlijk de kern ervan vormde (het studiebeurzenstelsel voor mobiele studenten): zie Protocol van het Onderwijscomité 9171/86 EDUC 53 SOC 283 zoals geciteerd door G. SCHINK, *o.c.*, 142.

(2282) I. HOCHBAUM, "Nationales und gemeinschaftliches Interesse. Die Europäische Bildungspolitik von Rom bis Maastricht", *RdJB* 1992, 513-515.

(2283) In Italië studeerde de meerderheid van de studenten af tussen de leeftijd van 25 en 28 jaar, gemiddeld 8 jaar na het afstuderen uit het middelbaar onderwijs. Bovendien behaalde vaak minder dan 10% van de oorspronkelijk ingeschrevenen de 'Laurea', het enige en tegelijkertijd finale universitaire diploma. Ten tijde van de Sorbonneverklaring was wel al een ingrijpende hervorming op de sporen gezet: "Italie: une réforme de l'enseignement supérieur est engagée", *Le Monde*, 24/25 mei 1998.

(2284) In Duitsland verlaat ongeveer een kwart van de studenten de universiteit zonder diploma: "Allemagne: casser les citadelles universitaires", *Le Monde*, 24/25 mei 1998.

Britannië waren er moeilijkheden met de financiering van het hoger onderwijs, terwijl ook de erkenning van diploma's, zelfs intern, er problematisch is<sup>2285</sup>. Frankrijk kampte met een zeer grote complexiteit van het onderwijssysteem, met veel verschillende soorten diploma's en instellingen voor hoger onderwijs, met naast de universiteiten onder meer de 'grandes écoles' en de 'polytechniques'. Een algemeen probleem was dat het Europese continentale hoger onderwijs blijkbaar niet meer aantrekkelijk was voor studenten van derde landen. Studies in angelsaksische landen (vooral de VSA, maar ook Nieuw-Zeeland en Australië) en zelfs in Azië, schenen de voorkeur van steeds meer studenten weg te dragen, ten nadele van Europa<sup>2286</sup>. Het herwinnen van de competitiviteit in de 'wereldmarkt van kennis' was een belangrijk element in de discussie die tot de Sorbonneverklaring leidde, en in het verlengde daarvan, de plaats van Europa in een *global market*, waar kennis en informatie een steeds belangrijker rol spelen voor het behalen van economisch succes. Structurele hervormingen die zich hoe dan ook opdroegen in een zeer door tradities bepaalde sector als onderwijs, konden aldus op het thuisfront gepresenteerd worden als onderdeel van een 'Europees programma'.

601. De Sorbonneverklaring is bewust buiten het kader van de Europese Unie tot stand gekomen. In interviews die ten tijde van de Sorbonneverklaring in Franse kranten verschenen, verklaarde de Franse minister van onderwijs meermaals dat hij 'de bureaucratie en traagheid van Brussel' wilde vermijden<sup>2287</sup>. Het is dus paradoxaal genoeg zo dat deze Lid-Staten een andere weg inslaan, om de 'traagheid van Brussel' te vermijden, terwijl ze door de zeer beperkende omschrijving van de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs zelf eigenlijk aan de basis van die traagheid liggen. Minder paradoxaal wordt het wanneer men rekening houdt met het feit dat deze Lid-Staten steeds minder problemen hadden met de intrinsieke doelstellingen van de gemeenschapsinitiatieven -zoals erkenning van diploma's, verhoogde mobiliteit en samenwerking- maar wel met het feit dat ze, zelfs al was dit slechts zeer gedeeltelijk, de controle over hun onderwijsbeleid zouden verliezen. Frankrijk had inderdaad in 1987 in het zogenaamde '*Livre Bleu*'<sup>2288</sup> voorstellen gedaan voor Europese samenwerking inzake onderwijs

---

(2285) Het aantal studenten aan de universiteit was over een periode van 10 jaar nagenoeg verdubbeld, terwijl de bijdrage van de overheid per student met ongeveer 25 % was afgenomen. De grote autonomie van de universiteiten bracht met zich mee dat zowel universiteiten als werkgevers zich het recht voorbehielden om unilateraal over de waarde en de erkenning van een diploma te oordelen: "Grande Bretagne: indépendance de l'universités", *Le Monde*, 24/25 mei 1998.

(2286) Waar bijvoorbeeld van de Japanse studenten die in het buitenland gingen studeren in de jaren 80 7% voor Duitsland koos, was dit aantal eind jaren '90 gedaald tot 2%.

(2287) "En fait, nous ne souhaitons pas passer par les mécanismes bruxellois extraordinairement bureaucratiques et lents" zegt Claude Allègre ("L'objectif est de proposer une trame commune", *Le Monde*, 24-25 mei 1998). Op de vraag of hij de bestaande Europese initiatieven dan negeert, en of de Raad van Ministers niet de geschikte plaats is voor een dergelijk initiatief, antwoordt hij: "Ce que je veux, c'est construire l'Europe de la culture, de la recherche, de la jeunesse. Depuis quinze ans, toutes les tentatives d'harmonisation n'ont guère progressé car elles ont été menées d'une manière trop rigide. Elles se sont heurtées à l'autonomie des universités et aux traditions de chaque pays [...]".

(2288) Zie met name J. VERGES, "La voie intergouvernementale: le 'Livre Bleu' français" in B. DE WITTE (ed.), *European Community law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 135-144 en A. FRITSCH, *Europäische Bil-*



waarvan sommige betrekking hebben op aspecten die pas veel later tot het Europees onderwijsbeleid zijn gaan behoren, zoals bijvoorbeeld in verband met schoolonderwijs, wat binnen de Gemeenschap pas in Comenius (Sokrates) vorm krijgt<sup>2289</sup>. De actieprogramma's die voorgesteld werden zouden echter op vrijwillige basis en alleen door de geïnteresseerde Lid-Staten doorgevoerd worden. Hoewel het 'Blauwboek' niet inging op netelige kwesties zoals het institutioneel kader waarbinnen deze programma's zouden kunnen totstandkomen, of de financiële consequenties die daaraan verbonden waren<sup>2290</sup>, wordt het toch beschouwd als een pleidooi voor internationale samenwerking inzake onderwijs *op intergouvernementele basis*.<sup>2291</sup> In die zin kan de Sorbonneverklaring als een vorm van 'hernationalisatie' van de Europese onderwijssamenwerking door deze -grote- Lid-Staten beschouwd worden.<sup>2292</sup> De Lid-Staten die bij de totstandkoming van de Sorbonneverklaring betrokken waren, legden immers de richting vast die de ontwikkeling van de Europese onderwijssamenwerking vertrekend van dit document nog kon uitgaan<sup>2293</sup>. In de verklaring wordt wel een appèl gedaan op andere Lid-Staten, niet-Lid-Staten en zelfs alle Europese universiteiten om zich bij het initiatief aan te sluiten. Toenmalig Vlaams minister van onderwijs Van Den Bossche was één van de eersten die de verklaring achteraf ook ondertekend hebben, naar verluidt niet omdat alles wat in de verklaring stond ook volledig onderschreven werd, maar om aldus bij de opvolging van de Sorbonneverklaring betrokken te worden<sup>2294</sup>. De kleinere Lid-Staten waren immers wel aanwezig in Parijs ten tijde van de ondertekening van de verklaring, maar werden niet bij de totstandkoming van de tekst betrokken en mochten slechts achteraf 'toetreden'. Dat de verklaring als een vorm van hernationalisatie van de Europese onderwijssamenwerking kan worden gezien, blijkt ook uit het feit dat door dit optreden aan het initiatiefrecht van de Commissie wordt voorbijgegaan. Harmonisatie van de structuur van het hoger onderwijs is weliswaar geen doelstelling van het Europees onderwijsbeleid -en daarvoor had de Commissie dan ook geen initiatief kunnen nemen- maar de verhoging van de mobiliteit van studenten en docenten, of de bevordering van de erkenning van diploma's zijn dat wel, en ook voor deze materies werd de Commissie volledig buiten spel gezet. De vorm van samenwerking die door de Sorbonneverklaring werd opgestart sluit eigenlijk opnieuw aan bij de opties die in het Franse Blauwboek werden voorgesteld, maar die, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag, door de

*dingpolitik nach Maastricht – Zwischen Kontinuität und neuen Dimensionen. Eine Untersuchung am Beispiel der Programme Erasmus/Sokrates und Leonardo*, Frankfurt a.M., Peter Lang, 1998, 39.

(2289) A. FRITSCH, *o.c.*, 39.

(2290) J. VERGES, *o.c.*, 143.

(2291) I. HOCHBAUM, *hoger geciteerd*, 508.

(2292) A. BARBLAN, "The Sorbonne Declaration – follow-up and implications. A personal view", XII Santander group general assembly, 17 april 1999 (tekst zoals uitgedeeld), 2-3 vermeldt deze opvatting onder de hoofding 'Third misunderstanding', zonder ze evenwel te weerleggen. Hij vermeldt enkel dat de verklaring veel aandacht kreeg, vooral in de pers en van studenten, binnen en buiten Europa.

(2293) Naar verluidt zou het zoeken naar consensus de initiatiefnemers in 'een straatje zonder einde' hebben gebracht (aldus P. HENDRICKX, "De Sorbonneverklaring: naar buiten kijken", *Thema*, mei 1999) (manuscript).

(2294) Aldus N. VERCRUYSE, ambtenaar AHOWO, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs.



evoluties voor het Hof van Justitie<sup>2295</sup> kort na de publicatie ervan als achterhaald werden beschouwd.

## 1.2. INHOUD

602. De tekst van de Sorbonneverklaring zelf is erg algemeen met veel ronkende verklaringen zoals men die onder meer in preambules van verdragen pleegt terug te vinden. Zo beloven de ondertekenaars plechtig zich in te zetten voor de creatie van een Europese hoger onderwijsruimte, "*ou puissent entrer en interaction nos identités nationales et nos intérêts communs, ou nous nous renforçons les uns les autres pour le profit de l'Europe, de ses étudiants, et plus généralement, de ses citoyens*". Men betoogt in de verklaring dat de internationale erkenning en het aantrekkingspotentieel van de Europese systemen van hoger onderwijs rechtstreeks afhangen van hun interne en externe 'leesbaarheid'. Uit deze vooronderstelling volgen een aantal meer concrete voorstellen. Zo meent men dat een structuur met twee cycli *-pré-licence* en *post-licence* genoemd- in Europa leek te gaan overwegen, en dat een dergelijke algemeen aanvaarde structuur de beoordeling van equivalenties op internationaal niveau zou vergemakkelijken. De internationale erkenning van het na de eerste cyclus behaalde diploma als '*niveau pertinent de qualification*' wordt cruciaal genoemd voor het welslagen van het project. Na de eerste cyclus kan men zijn studies verderzetten met het oog op het behalen van een *Master* -de korte weg- of een *Doctorat* -de langere weg- waarbij passerellen van de ene naar de andere keuze mogelijk moeten zijn. Voor beide vervolgstudies moet het accent liggen op wetenschappelijk onderzoek en persoonlijk werk. Een ander speerpunt van de verklaring heeft betrekking op het verhogen van de mobiliteit van studenten en docenten. Dit moet onder meer bereikt worden door het veralgemenen van een creditsysteem en semesters. Tijdens zowel de *undergraduate* als de *graduate* studie zullen de studenten worden aangemoedigd om minstens één semester in het buitenland door te brengen. De ondertekenaars sluiten zich verder aan bij de resultaten van de conventie van Lissabon<sup>2296</sup> die een aantal basisvoorwaarden vooropstelt voor de erkenning van diploma's, maar willen bovendien nog verder gaan. Ze engageren zich om alle middelen aan te moedigen waarmee verworven kennis kan worden gevalideerd en de respectieve diploma's beter kunnen worden erkend.

603. Wat -in tegenstelling tot wat het publiek debat vaak laat uitschijnen- *niet* in de Sorbonneverklaring terug te vinden is, is de veelbesproken verwijzing naar het 3/5/8 -model, waarbij het eerste diploma na drie jaar zou behaald worden, het *Master*-diploma na vijf jaar (3+2), en het doctoraat na 8 jaar (3+5). De oorzaak van deze verwarring ligt in het feit dat, ongeveer tegelijkertijd met de Sorbonneverklaring, in Frankrijk het zogenaamde Attali-rapport werd ge-

---

(2295) Zie Hoofdstuk 5, punt 4 (p. 234 e.v.).

(2296) Cfr. supra, Hoofdstuk 9, punt 2.8. (p. 482).

publiceerd, waarin een commissie van Franse experts<sup>2297</sup> voorstellen deed om de attractiviteit van het Franse hoger onderwijs te verbeteren, onder de enigszins misleidende titel '*Pour un modèle européen de l'enseignement*'<sup>2298</sup>, en waarin het 3/5/8-model wél uitdrukkelijk als 'Europese norm' wordt voorgesteld. Ook de toenmalige Franse minister van onderwijs heeft er nooit een geheim van gemaakt dat hij althans deze structuur voor ogen had<sup>2299</sup>. Doordat dit model niet als dusdanig in de Sorbonneverklaring werd opgenomen, hebben de ondertekenaars van de verklaring dit model echter niet expliciet onderschreven.

### 1.3. DRAAGWIJDTE

604. De Sorbonneverklaring behoort niet tot het geheel van beleids- en intentieverklaringen die het communautaire onderwijsbeleid schragen, want ze is volledig buiten de communautaire besluitvorming tot stand gekomen. De verklaring is ook geen internationaal verdrag, maar een intentieverklaring en dus niet 'bindend' maar behorend tot de internationale *soft law*<sup>2300</sup>. Wel werd er in brede kringen van uitgegaan dat er een politieke wil bestaat bij de grote Lid-Staten van de Gemeenschap om te komen tot een op angelsaksisch model gebaseerd systeem van hoger onderwijs. Het 'dwingend karakter' zou dan hierin bestaan dat, wanneer de grote landen op grond van deze tekst wijzigingen in hun hoger onderwijs doorvoeren, landen die deze ontwikkeling niet volgen in een nadelige concurrentiepositie ten opzichte van deze eersten zouden komen te staan<sup>2301</sup>. Uit de Sorbonneverklaring blijkt zeer duidelijk wie volgens de ondertekenaars aan de basis van de creatie van die Europese onderwijsruimte dient te liggen. De ondertekenaars 'erkennen' dat er reeds veel 'punten van overeenkomst' zijn ten aanzien van de erkenning van diploma's voor beroepsdoeleinden door middel van de richtlijnen van de Europese Unie. Dit is eigenlijk een ernstig *understatement* van het feit dat onderdanen van de Unie aan het Gemeenschapsrecht een -weliswaar aan bepaalde voorwaarden verbonden- principieel recht op erkenning van gelijkwaardige diploma's genieten<sup>2302</sup>, en meer zelfs, dat er voor een aantal diploma's een automatische wederzijdse erkenning verzekerd is<sup>2303</sup>. De conventie van Lissabon, waarin voorwaarden en een procedure bepaald worden voor de academische erkenning van diploma's, geldt voor deze regeringen als vertrekpunt, van waaruit

---

(2297) Van de 71 experts die betrokken waren bij de studie was er slechts één buitenlander.

(2298) *Pour un modèle européen de l'enseignement*, zie de website van de Franse overheid: [<http://www.education.gouv.fr/forum/attali1b.htm>].

(2299) "Allègre ressort son '3/5/8'. Détail des projets de réforme des cycles universitaires", *Libération*, 1 december 1998.

(2300) Zie voor toelichting bij dit begrip *Hoofdstuk 1, punt 2.3.2.* (p. 41 e.v.).

(2301) Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Oostenrijkse minister van Onderzoek en Transport (ook bevoegd voor onderwijs) dat de 'Bachelor' en 'Master' graden werden ingevoerd, hoewel een gelijkaardig voorstel twee jaar eerder was afgewezen, om niet 'achterop te geraken' in het Sorbonne/Bologna-proces: *The Chronicle of Higher Education*, 9 juli 1999, A44.

(2302) Cfr. *supra*, *Hoofdstuk 6, punt 2* (p. 251 e.v.) en *punt 4* (p. 278 e.v.).

(2303) Cfr. *supra*, *Hoofdstuk 6, punt 3* (p. 271 e.v.).

zij verder willen gaan. De ondertekenaars zien '*un rôle significatif à jouer en ce sens*' weggelegd voor '*nos gouvernements*'.

605. De Sorbonneverklaring kreeg in het begin vooral aandacht van de pers en van de studenten van die landen waarvan de regeringen aan de basis lagen van het initiatief, en waar dan ook hervormingen in het hoger onderwijs werden aangekondigd. Geleidelijk aan groeide ook de belangstelling in andere landen. De Sorbonneverklaring oogstte niet alleen bijval: vooral de titel, die inderdaad een harmonisatie van de architectuur van het Europees hoger onderwijs in het vooruitzicht stelde, stuitte op heel wat scepsis. Jarenlang was de teneur immers geweest dat Europese onderwijssamenwerking vooral *geen* harmonisatie tot doel mocht hebben. De term 'harmonisatie' dan laten verschijnen in de titel van een intentieverklaring over de toekomst van het hoger onderwijs in Europa, vereiste dan ook een serieuze ommezwaai in het denken over hoger onderwijs. Het is niet duidelijk op welk moment of naar aanleiding waarvan de betreffende landen hun mening over de noodzaak en het nut van harmonisatie in het onderwijs hebben gewijzigd, het is wel een feit dat dit keerpunt voor bijna alle andere betrokkenen als een echte verrassing kwam. De kritiek op het doel van de harmonisatie werd genuanceerd met de stelling dat er nergens referentie gemaakt wordt naar, of zelfs een hint gegeven wordt met betrekking tot de harmonisatie van de inhoud, de curricula of zelfs de methode van het onderwijs. Deze optie zou duidelijk gebleken zijn uit het aan de totstandkoming van de verklaring voorafgaande debat, waarin Claude Allègre en verscheidene andere voorname sprekers herhaaldelijk de nood aan diversiteit en respect voor verscheidenheid hadden benadrukt. De harmonisatie waarop de Sorbonneverklaring betrekking heeft zou enkel strekken op het kader waarbinnen onderwijs wordt verstrekt<sup>2304</sup>. Het onderscheid tussen de harmonisatie van de structuren -die nu wenselijk wordt geacht- en van de inhoud -die op grond van het belang van de diversiteit nog steeds wordt afgewezen- werd binnen het kader van de Europese Unie echter niet gemaakt. Op grond van artikel 149 en/of artikel 150 van het Verdrag is geen enkele rechtstreekse harmonisatie -niet van de inhoud of de methodologie, maar evenmin van de structuren- in onderwijs mogelijk. Zo zou een op elkaar afstemmen van de indelingen van het academiejaar in de verschillende Lid-Staten zeer bevordelijk zijn voor de mobiliteit van studenten, die nu in een jaar-, semester dan wel trimestersysteem les volgen, en in geval van mobiliteit vaak midden in een lesperiode moeten vertrekken of aankomen. Een dergelijke eenvoudige structurele ingreep is echter niet mogelijk door middel van een communautaire maatregel, omdat die een harmonisatie van de wettelijke en administratieve reglementeringen van de Lid-Staten met zich meebrengt, wat op grond van de verdragsartikelen absoluut uitgesloten is. Een klein decennium na de invoering van het Verdrag van Maastricht is er dus toch een zekere evolutie: harmonisatie wordt niet langer in alle omstandigheden af-

---

(2304) G. HAUG, "The Sorbonne-declaration of 25 May 1998: What it does say, what it doesn't", working paper as part of the joint project 'Trends in learning structures in higher education in Europe' of the Confederation of European Union Rector's Conferences and CRE-Association of European Universities, 1.

gewezen. Dit betekent echter nog lang niet dat men bereid is harmonisatie op communautair vlak te aanvaarden.

606. Niet alleen het doel van de Sorbonneverklaring, ook de wijze van totstandkoming ervan werd gelaakt. Met name het gebrek aan inspraak vanwege andere landen, waarvan een aantal een vertegenwoordiger op de bewuste conferentie hadden, viel niet in goede aarde<sup>2305</sup>. Het is een feit dat de fundamentele opties die de vier initiatiefnemers in de Sorbonneverklaring nemen, door latere ondertekenaars alleen konden worden onderschreven of afgekeurd. Ze konden op de uiteindelijke formulering van de uitgangspunten of te bereiken doelstellingen geen invloed meer uitoefenen. Meerdere Lid-Staten bleken de Sorbonneverklaring dan ook vooral ondertekend te hebben uit strategische overwegingen: de ondertekenaars werden bij het opvolgingsproces betrokken, zodat een ondertekening ten minste garandeerde dat men bij de implementatie van de beginselen van de verklaring wel inspraak zou hebben.

607. Het feit dat de term 'harmonisatie' verschijnt in de titel van een verklaring die de bakens van de toekomstige 'hogere onderwijsruimte' in Europa uiteenzet, is op zich reeds verbaazingwekkend voor wie de ontstaansgeschiedenis van het Europese onderwijsbeleid kent. Minstens even opmerkelijk is echter het ontbreken in het bewuste document van de term die wél de voorbije tien jaar de discussies over het Europese onderwijsbeleid heeft gedomineerd: subsidiariteit. Hoewel men het wel heeft ('*bien sûr*') over het respect voor de diversiteit, komt het woord subsidiariteit in de tekst niet één maal voor. Dit kan op het eerste zicht verwonderlijk lijken, maar past bij nader inzien volledig in de filosofie van de verklaring: subsidiariteit veronderstelt dat er verschillende mogelijke beleidsniveaus zich eventueel met een probleem kunnen inlaten, en dat het meest geschikte niveau dit uiteindelijk zal doen. De ondertekenaars van de verklaring zien geen verschillende mogelijke beleidsniveaus waarop de doelstellingen van de verklaring kunnen worden verwezenlijkt, maar onderscheiden slechts een enkel adequaat niveau: dat van de staten. De Europese onderwijsruimte die hen voor ogen staat vormt geen resultaat van een Europees onderwijsbeleid, waarbij zowel het communautaire niveau als de Lid-Staten zich elk op hun terrein inzetten voor de opgesomde doelstellingen zoals mobiliteit, erkenning van diploma's en dergelijke. Zij zijn integendeel zelf de enige motor en bewaker van de Europese onderwijsruimte, met de Europese Commissie hoogstens in de rol van facilitator, als financier van studies en organisator van bijeenkomsten. Het is inderdaad anders niet te verklaren dat de vier bewuste ministers die aan de basis lagen van de Sorbonneverklaring, deze verklaring ondertekenen waarin, met uitzondering van het middel van de harmonisatie, ongeveer alle doelstellingen van het communautaire onderwijsbeleid omspan, zonder zich zelfs maar uit te laten over de verhouding van dit initiatief tot het communautaire beleid terzake.

---

(2305) G. HAUG, *Ibidem*, zegt hierover "It is beyond the scope of this document to analyse the political choices and diplomatic handling of the Sorbonne events and to map whatever frustration may have resulted from them"; Hij onderlijnt evenwel dat de 'Sorbonne-events' gezien moeten worden als de eerste stap in een gradueel proces.

## 2. DE BOLOGNAVERKLARING

### 2.1. ACHTERGROND

608. Tijdens het colloquium aan de Sorbonne waar de verklaring werd ondertekend, had de Italiaanse minister van onderwijs zich al geëngageerd tot het organiseren van een opvolgconferentie in Italië. Deze opvolgconferentie vond plaats in juni 1999 in Bologna. In tegenstelling tot wat gebeurde bij de eerste verklaring waren deze keer wel alle potentiële ondertekenaars bij de totstandkoming van de tekst betrokken. In de aanloop naar de Bologna-conferentie, waar een nieuwe verklaring werd goedgekeurd, werd door de Confederatie van Europese Rectorenconferenties en de Associatie van Europese Universiteiten met steun van de Europese Commissie een studie uitgevoerd, die publiek werd gemaakt onder de titel "*Trends in Learning Structures in Higher Education*"<sup>2306</sup>. In dit rapport werden de convergenties en divergenties in de onderwijsstructuren van de landen van de Unie en de Europese Economische Ruimte geanalyseerd<sup>2307</sup>. Men zou deze studie die als *discussion paper* werd gebruikt, kunnen beschouwen als een soort van officieuze voorbereidende werken of memorie van toelichting bij de uiteindelijke Bolognaverklaring, waarvan de tekst opnieuw vaag genoeg is om meerdere interpretaties en gevolgtrekkingen toe te laten.

609. Een van de voornaamste vaststellingen van dit rapport was dat de z gezegde tendens in Europa tot een opdeling van de studies volgens het 3/5/8-model, die in het rapport Attali was vastgesteld en waarop de Sorbonne-verklaring voortbouwde, eigenlijk niet met de werkelijkheid overeenstemt. De eerste graad die men behaalt, verkrijgt men in veel Europese landen die geen 'Bachelor-systeem' kennen, na vier jaar. Ook de gemiddelde studieduur om een doctoraat te behalen verschilt aanzienlijk, en convergeert niet bepaald rond acht jaar totale studie. Wel een aanzienlijke mate van convergentie werd vastgesteld op het niveau van de Master-graad, die gemiddeld in totaal ongeveer vijf jaar studie vergt<sup>2308</sup>. Andere gemeenschappelijke trends zijn de druk van de overheid om te komen tot een kortere studieduur, en het bestaan of de voorzichtige introductie van een systeem van twee cycli, de tendens tot meer autonomie gecombineerd met toenemende evaluatie<sup>2309</sup>. Landen met een binair systeem (universitair en niet-universitair hoger onderwijs) zien de scheidslijn tussen beide steeds meer vervagen. Ook een scala aan nieuwe uitdagingen, voortspruitend uit het feit dat buitenlandse (niet-Europese) onderwijsinstellingen door afstandsonderwijs of de opening van lokale campussen een heel nieuw onderwijssysteem naast het traditionele doen ontstaan -en die tot nu toe

---

(2306) Te raadplegen op de website van de Europese rectorenconferentie.

(2307) Werden onderzocht: de structuur van het hoger onderwijs, de toelatingsvoorwaarden, het al dan niet bestaan van een *credit-transfer*-systeem, de organisatie van het academiejaar en de collegegelden.

(2308) *Ibidem*, 8.

(2309) *Ibidem*, 13.

grotendeels werden genegeerd door de overheid én door de onderwijsinstellingen- komen in vrijwel alle beschouwde landen voor<sup>2310</sup>.

610. Het rapport stelt vier punten voor waarvoor een gecombineerde actie wenselijk is. Een eerste punt betreft de graduele invoering van een *credit accumulation system*, compatibel met het ECTS, in combinatie met de aanneming van een flexibel referentiekader waarbij de studieduur niet in academiejaren, maar in aantal academische credits wordt uitgedrukt (en dus niet van het rigide, uniforme 3/5/8-model, dat noch mogelijk, noch wenselijk wordt geacht)<sup>2311</sup>. Er wordt voorgesteld dat men zou uitgaan van een systeem met ongeveer de volgende structuur<sup>2312</sup>:

- een eerste '*Sub-degree level*' dat leidt tot een certificaat of diploma, en dat minstens twee jaar ECTS-credits zou vertegenwoordigen, vervolgens
- een '*First degree level*', bekroond met een *bachelor, honours* of '*other first degree*', te behalen na niet minder dan drie en niet meer dan vier jaar ECTS-credits, vervolgens
- een '*Master level*', dat staat voor ongeveer 5 jaar ECTS-credits, waarvan ten minste 12 maanden '*master-level credit*' moet zijn, en
- een '*Doctoral level*' waarvoor men geen normen geeft tenzij dat dit na ongeveer 8 jaar in totaal zou moeten te behalen zijn.

Naast dit flexibel kader met kredietpuntenaccumulatie dient er volgens het rapport ook een grotere Europese dimensie te komen in kwaliteitsbewaking, evaluatie en accreditering<sup>2313</sup>, en tenslotte moeten Europeanen in staat worden gesteld de nieuwe studiemogelijkheden ook daadwerkelijk te gebruiken<sup>2314</sup>. Dit laatste vereist dus structurele ingrepen i.v.m. onder meer compatibele creditsystemen en transparante kwalificaties, die de drempel om van de nieuwe mogelijkheden gebruik te maken, zouden verlagen.

## 2.2. INHOUD

611. De Bolognaverklaring<sup>2315</sup> zelf bevestigt de algemene principes van de Sorbonneverklaring en werkt ze verder uit. De betwiste term 'harmonisatie' is uit de titel verdwenen en ook

---

(2310) *Ibidem*, 13.

(2311) *Ibidem*, 4.

(2312) *Ibidem*, 15.

(2313) *Ibidem*, 17.

(2314) *Ibidem*, 19

(2315) *The European Higher Education Area, Joint declaration of the European Ministers of Education, convened in Bologna the 19th of June 1999*, ondertekend door Oostenrijk, België (Vlaamse Gemeenschap en Franse



in de tekst van de verklaring komt hij niet meer voor. Men heeft het nu echter over 'convergentie' en 'een gemeenschappelijk referentiekader'. De Bolognaverklaring komt wel openlijk uit voor een motivering die eigenlijk ook aan de Sorbonneverklaring ten grondslag lag: een voorname doelstelling is de internationale competitiviteit van het Europese systeem voor hoger onderwijs te verhogen, aangezien men ervan uitgaat dat de vitaliteit en de efficiëntie van elke beschaving gemeten kan worden aan de aantrekkingskracht die haar cultuur heeft voor andere landen. Zo gezien is de creatie van een Europese onderwijsruimte dus niet op de eerste plaats bedoeld om de intra-Europese mobiliteit van studenten te vergroten; de maatregelen die concreet worden voorgesteld zijn echter wel vooral gericht op de verhoging van deze mobiliteit. Er worden in de Bolognaverklaring meer concrete engagementen opgenomen dan in de Sorbonneverklaring: de ondertekenende landen gaan hun onderwijsbeleid coördineren om op korte termijn, en in elk geval binnen het eerste decennium van de 21<sup>ste</sup> eeuw, te komen tot:

- een systeem van transparante en vergelijkbare graden, eveneens door de implementatie van een diploma-supplement, om de tewerkstellingsmogelijkheden van de Europese burgers zowel als de internationale competitiviteit te vergroten;
- organisatie van een onderwijssysteem dat essentieel op twee cycli is gebaseerd, waarvan de eerste minimaal drie jaar duurt en een graad toekent die relevant is voor de Europese arbeidsmarkt als '*appropriate level of qualification*', en waarbij de tweede zou moeten leiden tot respectievelijk een master en/of een doctoraat;
- het installeren van een credit-systeem zoals het ECTS<sup>2316</sup>, waarbij ook credits die buiten het hoger onderwijs behaald werden (zoals in permanente vorming) kunnen worden erkend;
- bevordering van mobiliteit door de hindernissen die er nu nog bestaan -administratieve of sociale- weg te nemen;
- bevordering van Europese samenwerking in kwaliteitsbewaking met het oog op het ontwikkelen van vergelijkbare criteria en methodologieën;
- bevordering van de noodzakelijke Europese dimensie in het hoger onderwijs, meer bepaald wat betreft curriculum ontwikkeling, inter-institutionele samenwerking, mobiliteitsprogramma's en geïntegreerde studie-, opleidings- en onderzoeksprogramma's

612. De ondertekenende landen engageren zich om deze doelstellingen na te streven teneinde de Europese onderwijsruimte te consolideren, maar binnen hun institutionele bevoegdheden en met volledig respect voor de verscheidenheid van culturen, talen, nationale onderwijssystemen en autonomie van universiteiten. Ze kiezen daarvoor de weg van de intergouverne-

---

Gemeenschap), Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Finland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Litouwen, Letland, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Portugal, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje, Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk, zie [www.unige.ch/cre/activities/bologne%20forum:Bologne&999/bologna%20declaration.htm].

(2316) Zie hiervoor *Hoofdstuk 5, punt 3.1.* (p. 223 e.v.).

mentele samenwerking, en zullen samenwerken met niet-gouvernementele organisaties bevoegd voor hoger onderwijs. De voorgestelde tekst bevatte een verwijzing naar samenwerking in het kader van de Europese Unie, maar deze verwijzing werd op vraag van Groot-Brittannië -naar verluidt met instemming van alle anderen, behalve Luxemburg<sup>2317</sup>- geschrapt. Als motivering voor de schrapping van de verwijzing naar de Europese Unie werd het feit aangehaald dat veel van de op de conferentie aanwezige staten geen Lid-Staten van de Unie waren. Dit is een vreemd argument, aangezien de aanwezige landen zonder uitzondering reeds bij het onderwijsbeleid van de Gemeenschap betrokken waren, hetzij als Lid-Staat van de Unie, als lid van de Europese Economische Ruimte of als kandidaat Lid-Staat of geassocieerd lid. Bovendien voorziet artikel 149 EEG-Verdrag duidelijk in externe bevoegdheden voor de Gemeenschap op het vlak van onderwijs, met daarin begrepen de mogelijkheid om samen te werken met andere landen, maar ook met internationale organisaties die in dat domein actief zijn.

613. Het expliciet willen uitsluiten van de Europese Unie valt des te meer op wanneer we de concrete objectieven van deze verklaring vergelijken met de doelstellingen inzake onderwijs en beroepsopleiding in het Verdrag, en de activiteiten die de Gemeenschap in het kader daarvan ontwikkelt. Het bevorderen van de academische erkenning, met name door middel van een kredietpuntensysteem, wordt door de Gemeenschap actief nagestreefd sinds 1987, toen het *ECTS* als experiment werd geïntroduceerd. In het Socratesprogramma is dit kredietpuntensysteem niet langer een experiment, maar staat het open voor deelname door alle instellingen. In de Bolognaverklaring engageren de ondertekenaars zich te streven naar "*the establishment of a system of credits - such as in ECTS*". Er kan echter bezwaarlijk worden aangenomen dat door de ondertekenaars naast *ECTS* nog een ander -transnationaal overdraagbaar-kredietpuntensysteem zou worden ontwikkeld. De enige logische optie lijkt dus de verdere ontwikkeling van *ECTS* of, in de mate dat dit systeem niet voldoet, de aanpassing ervan. De verklaring heeft het ook over "*promotion of mobility, by overcoming obstacles to the effective exercise of free movement*". Voor de studenten betekent dit meer concreet "*access to study and training opportunities and to related services*", voor docenten, onderzoekers en administratief personeel heeft dit betrekking op "*recognition and valorization of periods spent in a European context researching, teaching and training, without prejudicing their statutory rights*". Als er één terrein is waarop de Europese Gemeenschap successen heeft geboekt inzake onderwijs of opleiding, dan betreft het wel precies het verzekeren van het recht van een mobiele student om in een andere Lid-Staat toegang te verkrijgen tot onderwijs, opleiding en de daaraan verbonden diensten<sup>2318</sup>. Ook de rechten van mobiele werknemers, zoals docenten, onderzoekers en ondersteunend personeel, om in een andere Lid-Staat actief te zijn, worden principieel door het Verdrag en het afgeleide recht gegarandeerd<sup>2319</sup>. Het probleem is precies

---

(2317) Het is niet duidelijk of het feit dat de Europese Commissaris voor onderwijs, Viviane Reding, Luxemburgse is, bij deze houding heeft meegespeeld.

(2318) Cfr. supra, Hoofdstuk 4 (p. 161 e.v.).

(2319) Cfr. supra, Hoofdstukken 3 (p. 123 e.v.) en 7 (p. 313 e.v.).



dat, hoewel binnen de gemeenschapsrechtsorde het principiële recht op mobiliteit voor deze categorieën van personen buiten kijf staat, de uitoefening ervan gehinderd wordt door regels van allerlei aard op gebieden waarvoor de Europese Gemeenschap niet of slechts zeer gedeeltelijk bevoegd is, of waarvoor binnen de Gemeenschap nog geen meerderheid gevonden werd om ze op te lossen. Het gaat dan met name over lacunes of overlappingsen in fiscale, sociale en onderwijskundige aangelegenheden, een problematiek die uitgebreid in kaart werd gebracht door het Groenboek van 1996<sup>2320</sup>. Een andere overlapping met de activiteiten van de Gemeenschap vormt de doelstelling betreffende de *"promotion of European co-operation in quality assurance with a view of developing comparable criteria and methodologies"*. Het streven naar een 'onderwijs van hoog gehalte' of kwaliteitsonderwijs vormt ook voor de Gemeenschap een beleidsprioriteit. De Gemeenschap had reeds in 1995 en 1997 proefprojecten betreffende kwaliteitszorg opgezet, en kort voor Bologna -met name in september 1998- was een aanbeveling over kwaliteitszorg goedgekeurd<sup>2321</sup>. Deze bevat effectief de eerste aanzet naar de ontwikkeling van vergelijkbare methodes van kwaliteitszorg. Daarnaast heeft ook de doelstelling *"promotion of the necessary European dimensions in higher education, particularly with regards to curriculum development, inter-institutional co-operation, mobility schemes and integrated programmes of study"* volledige betrekking op de activiteiten die de Gemeenschap bevordert en steunt in het kader van onder meer het Socrates- en Leonardoprogramma. De enige concrete doelstelling die op geen enkele manier gelieerd is aan de huidige of toekomstige activiteiten van de Gemeenschap, vormt de creatie van een gemeenschappelijk referentiekader met betrekking tot diploma's, met name het reeds beruchte systeem van het hoger onderwijs bestaande uit twee cycli, waarbij het na de eerste cyclus (van minimaal drie jaar) behaalde diploma een arbeidsmarktrelevante kwalificatie zou vormen. De Gemeenschap heeft nooit enig initiatief in die zin genomen -hoewel een gemeenschappelijk referentiekader de erkenning van diploma's zonder twijfel ten goede zou komen- omdat iets dergelijks haar uitdrukkelijk verboden is.

614. De ondertekenaars gaan dit alles verwezenlijken *"within the framework of our institutional competences and taking full respect of the diversity of cultures, languages, national education systems and of university autonomy"*. Deze frase benadert de motiveringen die men gewoonlijk terugvindt wanneer er sprake is van toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Een correcte toepassing van dit beginsel zou immers borg moeten staan voor het behoud van de eigenheid van de onderwijssystemen, voor taalkundige en culturele verscheidenheid en dies meer. Ook in deze verklaring valt het woord subsidiariteit echter niet, omdat er opnieuw gekozen wordt voor intergouvernementele samenwerking, *"together with those of non governmental Eu-*

---

(2320) Cfr. supra, Hoofdstuk 9, punt 1.3.3. (p. 431 e.v.); Bull. EU, suppl. 5/96. Zie ook M. VERBRUGGEN, "The Commission's Green Paper 'Education, Training, Research: The obstacles to transnational mobility'", Eur. J. Educ. Law Pol. 1997, 41-48.

(2321) Aanbeveling 98/561/EG van de Raad van 24 september 1998 betreffende de Europese samenwerking ter waarborging van de kwaliteit van het hoger onderwijs, PB. L. 1998, 270/56, cfr. supra, Hoofdstuk 9, punt 2.5. (p. 474 e.v.).

*ropean organisations with competence on higher education*". Zoals het in de tekst staat willen de ondertekenende staten samenwerken met niet-gouvernementele organisaties -waarbij wellicht gedacht wordt aan verenigingen van instellingen voor hoger onderwijs- en vallen de gouvernementele organisaties zoals de Europese Gemeenschap, de Raad van Europa, OESO en UNESCO uit de boot. In de praktijk blijkt het zo'n vaart niet te lopen, en worden deze organisaties, en in het bijzonder de Gemeenschap, bij de opvolging en de implementatie van de verklaring betrokken. Toch blijft het merkwaardig dat ondanks de verwijzingen naar "*the European process*" en andere begrippen uit het discours van de Europese Unie zoals "*the Europe of Knowledge*", geen enkele verklaring wordt gegeven waarom deze samenwerking op niet-gouvernementele basis dient te geschieden, en wat de verhouding tussen de op deze basis bereikte resultaten, en de activiteiten van de Gemeenschap in dezelfde sector zal zijn.

### 2.3. DRAAGWIJDTE

615. Zoals de Sorbonneverklaring is ook de Bolognaverklaring een intentieverklaring, geen verdrag. Dit heeft voor- en nadelen. Het is op de eerste plaats vrij revolutionair dat over zo'n ingrijpende hervorming van het hoger onderwijs overeenstemming kon worden bereikt. Tegelijkertijd vergemakkelijkt het feit dat het 'maar' een intentieverklaring is, en geen verdrag, natuurlijk het vinden van overeenstemming. Het is lang niet zeker of, wanneer de tekst wel een verdrag zou zijn geweest, evenveel landen *Bologna* zouden hebben ondertekend. Het staat bovendien vrijwel vast dat niet alle ondertekenende landen het verdrag nadien ook zouden hebben geratificeerd. Als voordeel van de methode van de intentieverklaringen wordt vaak aangegeven dat het niet gaat om een 'van boven opgelegde hervorming', maar om een vrijwillige toenadering van de onderwijssystemen<sup>2322</sup>. Het is natuurlijk positief wanneer men er via deze methode in slaagt landen of instellingen warm te maken voor een proces, dat anders op te veel weerstand zou stuiten. De vaagheid en de vrijblijvendheid van de tekst heeft echter ook belangrijke nadelen. Zo staat er uitdrukkelijk vermeld dat de *first degree* die na minimum drie jaar postsecundair onderwijs zou worden behaald, een arbeidsmarktrelevant diploma zou moeten zijn. Dit betreft een passage die tekstueel qua duidelijkheid niets te wensen overlaat. Toch wordt, bijvoorbeeld in Vlaanderen, gepleit voor de invoering van een *Bachelor*-graad na drie jaar universitaire studie -omdat men vindt dat dit 'opgelegd' wordt door *Bologna*- terwijl men er anderzijds wel aan toevoegt dat dit niet moet worden beschouwd als een 'uitstroom-' maar wel als een 'doorstroomkwalificatie'. Nochtans wordt dit voorstel, dat rechtstreeks ingaat tegen de expliciete tekst van de verklaring, zonder probleem gepresenteerd als 'ter uitvoering van de Bolognaverklaring'. Het argument dat daarnaast in Vlaanderen ook uitstroomkwalificaties na drie jaar studie bestaan, met name de graduaten, verandert niets aan het onlogische van een dergelijk voorstel. De Bolognaverklaring legt immers nergens een studieduur

---

(2322) I. BERGGREEN, "Towards a European Educational Area", *Eur. J. Educ. Law Pol.* 1999, 3.

van drie jaar op. Eigenlijk beantwoordt onze huidige diplomastructuur, met de kandidaturen als een *subdegree-level* en doorstroomkwalificatie, en de licentiaten na vier jaar als een *Bachelor* perfect aan de letter zowel als de geest van de Bolognaverklaring. Het is bovendien nog zeer de vraag of het herbenoemen van een bepaalde kwalificatie tot *Bachelor*, terwijl het een doorstroomkwalificatie is, in een Europees hoger onderwijslandschap waar een *Bachelor* essentieel een uitstroomkwalificatie is, wel beantwoordt aan het uiteindelijke doel van de verklaring, namelijk een grotere transparantie van kwalificaties. Dezelfde titulatuur geven aan kwalificaties met wezenlijk andere doelstellingen, draagt niet bij tot transparantie, wel integendeel.

616. Als voordeel van de Bolognaverklaring wordt vaak ook aangehaald dat het niet iets is dat door 'Europa' -bedoeld wordt: de Unie- wordt opgelegd. Men vergeet daarbij gemakshalve dat, wanneer Europa iets oplegt, dit enkel gebeurt omdat de Lid-Staten (die immers de Unie vormen) -weliswaar soms bij meerderheidsbeslissing- samen besloten hebben dat een bepaalde maatregel noodzakelijk was. Als een gemeenschappelijke intentieverklaring over het algemeen volstond om een gemeenschappelijk doel te bereiken, dan verloor de Europese Unie elke relevantie. De ervaring leert immers dat, zelfs wanneer het doel gemeenschappelijk wordt gewenst, er vaak over de wijze en mate van uitvoering aanzienlijke meningsverschillen kunnen bestaan. Wanneer een bepaalde maatregel wordt uitgevaardigd binnen het kader van de Europese Gemeenschap, kan degene die nalatig is bij de uitvoering hiertoe worden aangezet, en in extreme gevallen zelfs worden veroordeeld. Bovendien kunnen zelfs particulieren zich desgevallend tegenover een Lid-Staat rechtstreeks op de Europese regelgeving beroepen. In onderwijszaken is gebleken dat dit recht van particulieren een belangrijke hefboom is geweest voor het ontstaan van het 'recht op studiemobiliteit'. Het valt moeilijk in te denken wat de studentenmobiliteit binnen de Europese Unie op dit ogenblik zou zijn, hadden particulieren in de jaren '80 voor het Hof van Justitie geen doorbraak geforceerd. Zelfs wanneer aan de Bolognaverklaring uitvoering zal worden gegeven, en alle ondertekenende landen hun diplomastructuur overeenkomstig aanpassen, heeft de particulier op basis van deze verklaring geen enkel subjectief recht op erkenning van zijn diploma, ook al bekroont dit een opleiding met 'dezelfde structuur'. Hij zal zich daarentegen wel nog steeds kunnen beroepen op de erkenningsregels die door de richtlijnen en de rechtspraak van het Hof van Justitie zijn vastgesteld. Doordat er geen (echte, dwingende) controle bestaat op de uitvoering van de verklaring, riskeert een land dat zich zware inspanningen getroost om zijn hoger onderwijs aan de letter en de geest van *Bologna* aan te passen, te moeten vaststellen dat de anderen zich ervan af maken met *window dressing*<sup>2323</sup>.

---

(2323) Zo heeft Frankrijk de Bachelor/Master-structuur ingevoerd door de toekenning van een titel *Licence* aan de diploma's bac + 3, terwijl de diploma's bac +5 de titel '*Mastaire*' toegekend kregen. Daarnaast blijven de oude benamingen bestaan, ook inhoudelijk werd er aan de opleidingen (vrijwel) niets gewijzigd.

617. Een andere kritische kanttekening heeft te maken met het (gebrek aan) democratisch gehalte van de besluitvorming over de fundamentele opties die men op deze wijze neemt ten aanzien van de toekomst van het hoger onderwijs in Europa. Wanneer men deze opties zou willen vastleggen onder de gedaante van een communautair beleidsinstrument, dan zou dit voorstel inderdaad eerst een lange weg door de instellingen dienen af te leggen. Afhankelijk van het soort maatregel zou er een voorstel van de Commissie besproken worden in het Onderwijscomité en vervolgens de Raad, er zou een advies moeten worden gegeven door het Economisch en Sociaal Comité en het Comité der Regio's. Ook het Europees Parlement zou inspraak hebben, afhankelijk van de gekozen maatregel, door middel van de medebeslissings- of de samenwerkingsprocedure. In het geval niet gemakkelijk overeenstemming kan worden bereikt is wellicht nog een passage langs het Bemiddelingscomité noodzakelijk. Deze 'lange weg' is erg omslachtig, maar de procedure werd net zó ingevoerd om voor de gevoelige materie die onderwijs toch is een maximale democratische legitimiteit aan elke communautaire maatregel te geven. De huidige Bolognaverklaring is tot stand gekomen buiten elk formeel besluitvormingsproces om, op een conferentie waar sommige landen weliswaar werden vertegenwoordigd door hun minister van onderwijs -die natuurlijk wel enige democratische legitimiteit bezit- maar andere landen ook slechts door een hoge ambtenaar<sup>2324</sup>. Ook bij de keuze van de rol die de *stakeholders* in het proces spelen, kunnen kanttekeningen worden geplaatst. De Europese verenigingen van universiteiten zijn enthousiast, want ze werden rechtstreeks bij het opstellen van de tekst betrokken. De instellingen voor hoger onderwijs *buiten* de universiteit, evenals de studenten -toch evenzeer rechtstreeks betrokken partijen- zijn slechts als waarnemer, niet als actieve participanten, bij Bologna betrokken. Bovendien is er ook geen enkele democratische controle achteraf op wat werd overeengekomen. Wanneer er in Bologna niet een intentieverklaring, maar een echt verdrag zou zijn afgesloten, dan zou nadien in het kader van de ratificatieprocedure over de inhoud ervan worden gedebatteerd in de parlementen van de ondertekenende landen. Blijkt een democratisch verkozen parlement niet akkoord te gaan met de opties die in het verdrag worden genomen, dan wordt het verdrag niet geratificeerd, en dient het niet te worden uitgevoerd. Aangezien 'Bologna' geen verdrag, maar slechts een 'intentieverklaring' is, wordt nu op het publieke forum én in de parlementen niet gedebatteerd over de basisopties die in de verklaring liggen vervat, maar enkel over de manier waarop aan die opties uitvoering 'moet' worden gegeven...

## 2.4. IMPLEMENTATIE

618. Ondanks de -vanuit juridisch standpunt- geringe juridische waarde van de Bolognaverklaring, kan niet ontkend worden dat er hierdoor wel degelijk een beweging in gang is gezet die leidt tot hervormingen in het hoger onderwijs in Europa. *Bologna* is niet langer alleen een

---

(2324) Voor Vlaanderen werd bijvoorbeeld getekend door Jan Adé, Directeur-Generaal van de Administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek.

verklaring, het is nu een *proces*. Er is immers een *follow-up*-structuur ontwikkeld, die het convergentieproces moet begeleiden en ondersteunen. Er is in de eerste plaats een uitgebreide *follow-up*-groep, die bestaat uit één (in sommige gevallen twee) aangeduide ministeriële vertegenwoordigers van elk betrokken land. Deze groep kwam reeds enkele malen samen<sup>2325</sup>, waarbij vooral informatie over alle soorten initiatieven ter uitvoering van de Bologaverklaring werd uitgewisseld. Een kleinere *follow-up*-groep, ook de stuurgroep genoemd, bestaat onder meer uit de vertegenwoordigers van de landen die het voorzitterschap waarnemen van de Europese Unie in de periode van Bologna tot de volgende opvolgconferentie, in mei 2001 in Praag. Het gaat hier om Finland, Portugal, Frankrijk en Zweden. Ook Tsjechië -als gastheer van de volgende conferentie- de Europese Commissie en twee verenigingen van hoger onderwijsinstellingen (de *Association of European Universities* en de *Confederation of Rector's Conferences*)<sup>2326</sup> maken deel uit van de stuurgroep. Deze groep komt vaker bij elkaar dan de grote groep, en heeft als taak om het hele 'actieprogramma' dat leidt tot de bijeenkomst in Praag te stimuleren, coördineren en organiseren. Vergaderingen worden voorgezeten door het land dat op dat ogenblik het voorzitterschap van de Unie waarneemt. Sinds midden 2000 worden bovendien vertegenwoordigers van drie organisaties als *waarnemer* uitgenodigd voor de bijeenkomsten van de grote *follow-up*-groep. Het gaat hier om de vertegenwoordigers van de *EURASHE*, die de niet-universitaire instellingen voor hoger onderwijs verenigt, van de *European Liaison Group of Student Organisations* en van de Raad van Europa. Met de toevoeging van deze 'partners' aan de grote groep wil men aangeven dat men het debat en het perspectief waarbinnen maatregelen zullen worden voorgesteld zo open mogelijk wil houden.

619. De opvolgingsgroepen hebben een werkprogramma opgesteld, met daarin verschillende soorten activiteiten op Europees en nationaal niveau, tot zelfs op het niveau van de instellingen. De harde kern van dit programma bestaat uit een aantal studies en conferenties over de grote onderdelen van het convergentieprogramma dat in Bologna overeengekomen werd (transnationaal onderwijs, kredietpuntenaccumulatie, accreditering, enzovoort). De opvolgingsgroepen bereiden tevens een geactualiseerde versie voor van het rapport *Trends and Issues in Learning Structures in Europe*, dat mee aan de basis lag van de Bolognaverklaring. Daarnaast wordt een allesomvattend, actie-gericht rapport ter attentie van de ministers voorbereid, waarin conclusies zullen worden getrokken uit het vorige rapport en uit alle andere rapporten en activiteiten die onder de auspiciën van de opvolggroepen zijn uitgevoerd. Op nationaal vlak vinden in het kader van het Bolognaproces voorlopig vooral veel conferenties, seminaries en studies plaats. Sommige landen hebben ook reeds een hervorming aangevat, al is dit vooral het geval in landen waar deze curriculumhervorming reeds voor Bologna op stapel stond. Wel wordt een 'golf' van legislatieve en curriculaire hervormingen verwacht 'in de nabije toekomst' en met name rond de tijd van de conferentie in Praag, in mei 2001. Ander-

---

(2325) In Helsinki in november 1999, in Lissabon in juni 2000, en in Parijs in december van datzelfde jaar.

(2326) Beiden zijn recent gefusioneerd.

zijds wordt vastgesteld dat er in verschillende landen levendige debatten gevoerd worden over de noodzaak om al dan niet een binair systeem in het hoger onderwijs te handhaven, evenals over de wenselijkheid van de invoering van een twee cycli-structuur in het hoger onderwijs<sup>2327</sup>.

### 3. ANALYSE

620. Het aldus tot stand gekomen Bolognaproces valt moeilijk te duiden: het is immers de eerste maal dat op een dergelijke gestructureerde wijze een initiatief van die aard wordt genomen. De relatie van dit Bolognaproces tot het 'normale' communautaire onderwijsbeleid is bovendien erg ambigu. Formeel is het een intergouvernementeel proces, en staat het volledig buiten de communautaire rechtsorde. Het werd zelfs niet nodig gevonden om de beginselen van Bologna vast te leggen in een gemengde resolutie, zoals in de beginjaren van het Europees onderwijsbeleid de gewoonte was. De opvolgstructuur wordt echter wel grotendeels door de Commissie gefinancierd, en bovendien worden bepaalde structuren van de Unie gekopieerd. Het voorzitten van de vergaderingen door het land dat het voorzitterschap van de Unie waarneemt, en het organiseren van de vergaderingen in dat land, zijn voorbeelden van vermenging tussen de intergouvernementele en de communautaire structuur. Totnogtoe wordt ook het grootste stilzwijgen bewaard over de verhouding tussen het Bolognaproces en de verwezenlijkingen die reeds zijn gebeurd binnen het communautaire kader. Zo ziet de Bolognaverklaring een belangrijke instrument van kwaliteitsbewaking in een systeem van accreditering. Een internationale accreditering zou bovendien het vertrouwen in instellingen en diploma's uit andere landen doen toenemen, wat zou leiden tot meer en gemakkelijkere erkenning van in het buitenland verworven kwalificaties. Dit behoort inderdaad tot de mogelijkheden, het omgekeerde echter ook. De verklaring schijnt te vertrekken van de vooronderstelling dat alle gegadigde instellingen er wel in zullen slagen de gewenste accreditering te bemachtigen. Dient men er echter niet van uit te gaan dat accreditering ook betekent dat bepaalde instellingen of opleidingen er *niet* in slagen het beoogde keurmerk te verwerven? Wanneer men houder is van een dergelijk niet-geaccrediteerd diploma, zou mobiliteit wel eens veel moeilijker kunnen worden dan tot nog toe het geval was. Het is ook geenszins duidelijk wat de verhouding zal zijn tussen de erkenning op basis van accreditering, en de professionele erkenning die binnen het communautair kader in elk geval principieel gegarandeerd is. Zal een Belgische universiteit een Griekse apotheker niet toelaten tot een voortgezette opleiding, omdat hij een diploma bezit van een niet-geaccrediteerde instelling, terwijl diezelfde Griekse apotheker wél automatisch het recht bezit om op basis van dat diploma zijn beroep in België uit te oefenen? Het verdient alleszins aanbeveling deze situatie eerst uit te klaren, vooraleer men een aanvang maakt met ingrijpende structurele wijzigingen in het hoger onderwijs.

---

(2327) G. HAUG, en C. TAUCH, "Towards a coherent European higher education space: From Bologna to Prague", *EIAE Forum*, Autumn 2000.

621. Wanneer we het feit dat *Bologna* zich formeel afspeelt buiten de communautaire rechtsorde even buiten beschouwing laten, dan kunnen we wel een grote gelijkenis vaststellen in de werkwijze die in het kader van het Bolognaproces wordt gehanteerd, en de zogenaamde 'open coördinatiemethode', die nu al enkele jaren wordt toegepast in het kader van het Europese Werkgelegenheidsbeleid, en waarvan het Portugese voorzitterschap in Lissabon voorstelde ze uit te breiden naar andere domeinen, waaronder het onderwijs. Deze methode, zoals ze door het Portugese voorzitterschap werd voorgesteld, bestaat uit vier elementen: 1) vastgestelde richtsnoeren voor de Unie met objectieven op korte, middellange en lange termijn, 2) kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren en *benchmarks*, 3) Europese richtsnoeren vertaald in nationale en regionale beleidsoelstellingen en 4) periodieke monitoring en *peer review*, georganiseerd als een wederzijds leerproces. Het *Bolognaproces* is inderdaad uitgegroeid boven een louter politieke wilsverklaring, en heeft nu de gedaante van een actieprogramma, met een duidelijk omschreven algemeen doel -de creatie van een Europese hogeronderwijsruimte-, een deadline -binnen het eerste decennium van de 21<sup>ste</sup> eeuw-, een set van specifieke doelstellingen -waaronder de ontwikkeling van een gemeenschappelijk referentiekader, het kredietpuntenstelsel, het twee-cyclus-onderwijs, de Europese dimensie in kwaliteitsbewaking- en een georganiseerde *follow up* en implementatiestructuur.

622. Binnen de Gemeenschap wordt de open coördinatiemethode gezien als een mogelijke 'Derde weg' tussen Europese harmonisatie en nationale autonomie. Terwijl de traditionele regelgeving eruit bestaat relatief specifieke en uniforme verplichtingen op te leggen, die hiërarchisch, statisch en substantieel zijn, is er in de *post-regulatory governance* benadering -waarvan de open coördinatiemethode een emanatie is- een voorkeur voor het werken met procedures en algemene standaarden. Deze standaarden laten een grote variatie toe veeleer dan gedetailleerde regels op te leggen. Er is ook vaak voorzien in intensieve consultatie om de standaarden vast te stellen en waar nodig aan te passen, terwijl sommige standaarden ook geheel of gedeeltelijk vrijwillig zijn. Tenslotte laat deze methode ook ruimte voor aanpassing als een antwoord op feedback<sup>2328</sup>. Hoewel het Bolognaproces zich dus buiten de communautaire rechtsorde situeert, valt toch op dat het evolueert in de richting van een open coördinatie: er wordt getracht richtsnoeren en standaarden op te stellen, en gestreefd naar een vertaling daarvan in nationale actieplannen. Er is ook een intensief consultatieproces ontstaan, dat wellicht nog kan uitmonden in een systeem van *peer review*. De spontane evolutie naar een dergelijke open coördinatie hoeft niet te verwonderen, aangezien als voordeel van deze methode steeds wordt gewezen op het feit dat aldus kan worden opgetreden op terreinen waarvoor de klassieke manier van regelgeving is geblokkeerd.

623. De traditionele aanpak van de Gemeenschap berustte inderdaad voor een groot deel op regelgeving door middel van harmoniserende richtlijnen waardoor acties van de Lid-Staten

---

(2328) J. MOSHER, "Open Method of Coordination: Functional and Political Origins", *ECSA Review* 2000, zie [<http://ecsa.org/lisbonforum.html>].

werden gecoördineerd en regelgevende uniformiteit gewaarborgd werd. Ondanks de aanzienlijke vooruitgang die aldus geboekt werd, bleven vele voorstellen echter in de lade liggen, omdat er geen meerderheid voor kon worden gevonden. Vanaf de jaren '80 verschuift het accent van het regelgevend optreden van de Gemeenschap -onder invloed ook van de toenevende diversiteit in de Gemeenschap- naar wederzijdse erkenning, waarvan ook wel een soort 'regelgevende competitie' werd verwacht, zodat de 'beste' regelgeving uiteindelijk de overhand zou halen, iets wat uiteindelijk toch niet echt gebeurde. De open coördinatiemethode, die tenslotte opduikt in de tweede helft van de jaren '90, laat toe beleidsinitiatieven aan te passen aan de meest uiteenlopende institutionele structuren, juridische regimes en nationale omstandigheden. Belangrijk is ook dat de Lid-Staten binnen de open coördinatiemethode desgewenst met verschillende snelheden kunnen vorderen, terwijl men toch probeert de Lid-Staten samen te houden en in dezelfde richting te laten evolueren. Doordat er bovendien bij de open coördinatiemethode steeds een mogelijkheid is om er weer 'uit te stappen' (*opt out*) is het mogelijk dat Lid-Staten, die bevreesd zijn dat communautaire regelgeving voorgoed hun beleidsverantwoordelijkheid in een bepaald domein beëindigt, minder terughoudend zijn ten aanzien van supranationale input en sturing van het beleid door middel van open coördinatie.

624. Sinds de Europese Raad van Lissabon staat vast dat ook voor onderwijs en opleiding zo'n open coördinatiemethode zal worden gehanteerd. De Onderwijsraad zal in de loop van 2001 vastleggen hoe de open coördinatiemethode in deze sector moet worden geïmplementeerd. Het zou echter bijzonder merkwaardig zijn, wanneer er zich tegelijkertijd twee als het ware parallelle opvolgstructuren ontwikkelen, die allebei gericht zijn op de verwezenlijking van ongeveer dezelfde doelstellingen, en die dit allebei trachten te verwezenlijken door middel van een (soort van) open coördinatiemethode. Totnogtoe heeft de Commissie ook de opvolgstructuren voor het *Bolognaproces* gefinancierd. Zal zij dit blijven doen wanneer zij voor de eigen open coördinatiemethode dergelijke structuren dient op te zetten? Of zullen zij dubbel gebruikt worden? Het verdient in elk geval aanbeveling dat een uitdrukkelijk standpunt wordt ingenomen ten aanzien van de positie van het *Bolognaproces* ten opzichte van de communautaire rechtsorde. Mijns inziens behoren de doelstellingen van Bologna tot het communautair onderwijsbeleid, en dienen ze daar -ook omwille van de coherentie met de andere gemeenschapsinitiatieven- een antwoord te krijgen. Het hanteren van de open coördinatiemethode zou dan een garantie moeten bieden voor de beleidsruimte van de Lid-Staten. Wanneer het niet mogelijk blijkt om Bologna binnen de communautaire rechtsorde onder te brengen -wat onder meer het geval kan zijn wanneer men vast houdt aan het 'gemeenschappelijk referentiekader'- kan de Gemeenschap wellicht samen met de Lid-Staten partij zijn bij een verdrag, waarin een coördinerende taak aan de Gemeenschapsinstellingen wordt opgedragen. Het binnenbrengen van het *Bolognaproces* in de communautaire rechtsorde garandeert nog niet het welslagen van het project, maar biedt wellicht betere perspectieven wat de opvolging van de opgenomen engagementen betreft.



625. Tenslotte dient toch nog opgemerkt dat het kiezen voor een open coördinatiemethode voor het verwezenlijken van mobiliteit van studenten en erkenning van diploma's, de materie benadert vanuit het standpunt van overheden en instellingen, maar niet vanuit het individu. Waarschijnlijk wordt door een dergelijke methode in het algemeen een beter resultaat met betrekking tot de beoogde doelstellingen bereikt: er worden wellicht meer diploma's erkend, er worden wellicht meer studenten mobiel. Vanuit het standpunt van een individu dat erkenning van zijn diploma zoekt, is een bindende communautaire maatregel, zoals een richtlijn, die (na afloop van de uitvoeringstermijn) eventueel rechtstreeks kan worden ingeroepen, veruit verkiezelijk. Het nader op elkaar afstemmen van onderwijssystemen vergemakkelijkt waarschijnlijk de erkenning, maar creëert geen *recht op* (minstens een evaluatie van de) *erkenning*, wat in voorkomend geval toch erg belangrijk kan zijn.

HOOFDSTUK 10  
OPNIEUW INTERGOUVERNEMENTELE SAMENWERKING

## ALGEMENE CONCLUSIES

626. Bij aanvang van deze studie werd bij wijze van werkhypothese gesteld dat de nieuwe verdragsartikelen inzake onderwijs en opleiding, ondanks de invoering van het harmonisatieverbod en van het subsidiariteitsbeginsel, weinig aan de problematiek van het Europese onderwijsbeleid hadden veranderd. Deze werkhypothese moet *tot slot* worden getoetst aan de bevindingen waartoe de analyse van bijna dertig jaar Europees onderwijsbeleid heeft geleid.

627. Bij de oprichting van de Gemeenschappen was het in eerste instantie niet de bedoeling dat deze zich ook met niet-economische aangelegenheden zou bezighouden, en het ontbreken van een rechtsgrondslag voor communautaire actie op dat terrein is dan ook logisch. Minder evident is het echter dat, wanneer in de marge van de economische samenwerking een vorm van 'afgeleide' samenwerking inzake onderwijs noodzakelijk wordt, met name voor de oprichting van scholen voor de kinderen van de gemeenschapsambtenaren, men toch verkiest dit te regelen door middel van een klassiek verdrag, in plaats van beroep te doen op het opvangartikel 235 EEG-Verdrag. Dit artikel, dat immers unanimiteit vereist bij de besluitvorming, geeft nochtans dezelfde procedurele waarborgen als een Verdrag. Nog opvallender is dat deze methode ook verkozen wordt voor de oprichting van een universitair instituut, terwijl dit nochtans een initiatief is waarvoor het EGA-Verdrag expliciet in een rechtsgrondslag voorziet. Het is duidelijk dat de Lid-Staten elke interferentie van de supranationale structuur met hun eigen onderwijsbeleid wilden vermijden.

628. Nochtans is geen enkele Lid-Staat echt gekant tegen samenwerking inzake onderwijs op Europees niveau, en het belang van een dergelijke samenwerking wordt graag in intergouvernementele resoluties bevestigd, al spreekt men er zich niet over uit hoe die samenwerking het best georganiseerd wordt. Wel is het duidelijk dat men bij die samenwerking ten allen tijde de volledige controle over de inhoud en de organisatie van het eigen onderwijssysteem wenst te behouden. Dat dit een illusie was, bleek in 1974 toen het Hof van Justitie in de Casagrandezaak stelde dat het gemeenschapsrecht ook in het onderwijsbeleid van de Lid-Staten kon doorwerken, zelfs al bleef dit beleid een principiële bevoegdheid van de Lid-Staten. Het besef groeide dat geen enkel domein, ook niet het onderwijs, volledig kon worden afgeschermd van de communautaire verworvenheden. Het aannemen van het actieprogramma inzake onderwijs in 1976 was in die zin een belangrijke stap, omdat men voor het eerst een verantwoordelijkheid van de Gemeenschap inzake onderwijs erkende, maar opnieuw bleef men over de werkelijke beslissingsmacht op de vlakte. In de praktijk blijkt de rol van de Commissie beperkt tot het organiseren van conferenties, en het uitvoeren en financieren van allerlei onderzoeken.

629. Ondanks het ambitieuze opzet van het actieprogramma -het bestrijkt een groot aantal aspecten van het onderwijs- blijft het concrete resultaat bescheiden. De Commissie bezit in-

derdaad niet de macht het beleid van de Lid-Staten te sturen, en hoewel ze voorziet in financiering van een aantal proef- en modelprojecten slaagt ze er nauwelijks in die later een weg te laten vinden naar het reguliere onderwijsbeleid van de Lid-Staten. De Lid-Staten -die in het actieprogramma een niet-geringe taak op zich hadden genomen, aangezien de opdracht van de Commissie als zeer beperkt werd opgevat- passen in de praktijk hun beleidsprioriteiten weinig of niets aan de in het actieprogramma vastgelegde doelstellingen aan. Nochtans hadden ze zich unaniem achter de doelstellingen ervan geschaard: het actieprogramma was immers aangenomen door middel van een gemengde resolutie, die eenstemmigheid vereist voor goedkeuring. Hoewel de Lid-Staten het dus gezamenlijk eens waren over bepaalde doelstellingen, en ze zichzelf bekwaam achtten deze doelstellingen te verwezenlijken, bleken ze dit in de praktijk niet te willen of te kunnen. Nog opmerkelijker is het feit dat, wanneer de Commissie een voorstel doet om bepaalde doelstellingen van het actieprogramma -met name wat betreft het onderwijs aan migrantenkinderen- door middel van een richtlijn daadwerkelijk ten uitvoer te laten brengen, de Lid-Staten bezwaar maken tegen maatregelen waar ze zich in het actieprogramma zelf nog voor hebben uitgesproken. Zo kan men al vroeg vaststellen dat wat onderwijsaangelegenheden betreft, de concretiseringsgraad en de draagwijdte van de communautaire wilsuitingen, omgekeerd evenredig zijn met het verbindend karakter ervan. In niet-verbindende resoluties durven de Lid-Staten progressieve stellingen innemen en vernieuwende onderwijsconcepten lanceren, maar wanneer het tot een ook voor henzelf bindende maatregel moet komen, plooiën ze zich terug op de meest beperkende opvatting over de actiemogelijkheden van de Gemeenschap.

630. Het gros van de regels die de Lid-Staten binden en eventueel verplichten hun wetgeving aan te passen, zijn er bijgevolg gekomen in de sectoren waar de bevoegdheid van de Gemeenschap boven discussie stond. Het resultaat hiervan is dat het op dit ogenblik economisch actieven en hun familie zijn, die aan het gemeenschapsrecht de sterkste rechten inzake onderwijs ontlenen. Het feit dat ook een aanzienlijk aantal studenten vandaag, zonder te worden gediscrimineerd, in een andere Lid-Staat kan studeren, danken we aan een gelukkige samenwerking tussen particuliere rechtszoekenden, het Hof van Justitie en de Commissie. De Lid-Staten, die zich nochtans al in enkele resoluties hadden uitgesproken over het belang dat aan mobiliteit van studenten en docenten, en aan Europese samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs, werd gehecht, hadden zelf geen initiatief genomen om die mobiliteit of samenwerking mogelijk te maken.

631. Toen de Commissie, onder invloed van de gunstige tijdsgeest, besloot een groot mobiliteitsprogramma voor het hoger onderwijs op te zetten, hebben een aantal Lid-Staten zelfs hun uiterste best gedaan om dit programma zoveel mogelijk af te zwakken, door de intensiteit van de te nemen maatregelen te beperken, en het budget tot een symbolisch minimum te herleiden. Opnieuw snelde het Hof van Justitie de Commissie ter hulp, door te bepalen dat artikel 128 EEG-Verdrag de Gemeenschap de bevoegdheid verleende om rechtshandelingen te verrichten die voorzien in een communautaire actie op het gebied van de beroepsopleiding, zon-

der dat het Hof aangaf dat dit optreden aan een specifieke grens met betrekking tot beleidsintensiteit of financiering zou gebonden zijn. Uiteindelijk werd aanvaard dat ook de Lid-Staten door deze mobiliteitsprogramma's gebonden zijn, in die zin dat ze deelname aan de programma's door hun onderdanen of instellingen minstens theoretisch mogelijk moesten maken. De wetswijzigingen die door deze programma's werden genoodzaakt, waren echter gering in aantal, en hadden vooral betrekking op formalismen. Men kan niet zeggen dat deze programma's belangrijke wijzigingen in de beleidsprioriteiten van de Lid-Staten hebben veroorzaakt. Wel hadden deze programma's een belangrijke invloed, in die zin dat internationale mobiliteit, die tot dan een eerder marginaal fenomeen was geweest, voortaan een standaard gegeven in het hoger onderwijs werd.

632. De negatieve integratie door het verbieden van discriminaties op grond van nationaliteit -hoe verdienstelijk ook- heeft echter haar beperkingen. Het blijft natuurlijk een gegeven dat de onderwijssystemen van de Lid-Staten, inclusief de daaraan verbonden diensten zoals studiefinanciering, van zeer uiteenlopende aard zijn, en dat een volledig vrije mobiliteit dan ook kan leiden tot het ontwrichten van het onderwijsstelsel van één of meer Lid-Staten. In dat geval wordt er daadwerkelijk geraakt aan de beleidsvrijheid van de Lid-Staten, die zich eventueel genoodzaakt zien fundamentele beleidsopties -zoals bijvoorbeeld de keuze voor een vrije toegang tot het hoger onderwijs- onder druk van een verstorende mobiliteit te verlaten. Het Hof van Justitie bleek zich van die problematiek bewust, toen het bepaalde dat 'steun voor levensonderhoud' van studenten 'bij de toenmalige stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht' nog niet onder het toepassingsgebied van het Verdrag viel. Had het Hof in deze anders geoordeeld, dan was er een grote kans dat landen met een stelsel van studiefinanciering dat in een basisinkomen voor de student voorziet -een beleid dat men vooral in het noordelijk deel van een Europa terugvindt- dit beleid hadden moeten verlaten onder financiële druk van een toevloed van buitenlandse studenten. In dat opzicht is het jammer dat het Hof in dit geval niet de moed heeft gehad consequent te zijn -er was tekstueel immers geen enkele reden om toegang tot de beroepsopleiding anders te behandelen dan deelname eraan- omdat de Lid-Staten in dat geval wel verplicht zouden zijn geweest zelf een positieve regeling van de intra-Europese studentenmobiliteit uit te werken, iets wat tot op heden nog niet is gebeurd.

633. Alles wel beschouwd was de enige sector waar de Gemeenschap werkelijk harmoniserend is opgetreden, die van de erkenning van diploma's voor professionele doeleinden. Hoewel in alle beleidsverklaringen inzake onderwijs harmonisatie werd afgewezen, was deze harmonisatie niet gecontesteerd: ze was immers al in het Verdrag voorzien, en er bestond dan ook een adequate rechtsgrond, die in een efficiënt beleidsinstrument voorzag: de richtlijn. De harmonisatie die aangevat werd, was een minimumharmonisatie, waarbij variaties binnen bepaalde standaarden werden toegelaten. In dit domein waar het principe van de harmonisatie niet betwist werd, dook echter een ander probleem op: men raakte het heel moeilijk eens over de normen waaraan een bepaalde opleiding diende te voldoen. Uiteindelijk blijkt vooral overeenstemming te zijn bereikt over opleidingen die inhoudelijk toch al niet zo veel van elkaar

verschilden. In deze sector, waar harmonisatie dus principieel mogelijk is, heeft men dit pad wegens het geringe succes al weer verlaten, en is men overgegaan op het principe van de wederzijdse erkenning van niet-geharmoniseerde opleidingen. Het algemeen erkenningssysteem voorziet eigenlijk niet in erkenning, maar in een eerlijke evaluatie van de in een andere Lid-Staat verworven kwalificatie, uitgaande van een vermoeden van gelijkwaardigheid, en met een beperking van de remediëring die men kan vereisen bij vastgestelde tekorten. Het algemeen erkenningssysteem biedt een goede oplossing voor kwalificaties die enigszins verschillend zijn van de vereiste nationale kwalificatie. Door de grote verschillen in onderwijssystemen blijven er echter een aanzienlijk aantal kwalificaties waarvoor geen equivalent bestaat, of die eenvoudigweg niet gelijkwaardig zijn met de vereiste kwalificatie, en waarvoor vooralsnog geen oplossing bestaat.

634. De nieuwe artikelen in het Verdrag van Maastricht waren een compromis tussen de voor- en tegenstanders van een actiever communautair onderwijsbeleid. Iedereen was het er over eens dat de grote mobiliteitsprogramma's het eenvoudige artikel 128 EEG-Verdrag wat waren ontgroeid, en dat het communautaire onderwijsbeleid best met wat meer procedurele waarborgen mocht worden omgeven. Tegelijkertijd zou een eigen artikel voor onderwijs deze materie ook losmaken uit de economische context waarin het tot dan toe -uit noodzaak- altijd behandeld werd. Een duidelijk afbakenen van de wederzijdse bevoegdheden van Lid-Staten en Gemeenschap zou wellicht ook voorkomen dat deze nog voor het Hof van Justitie zouden moeten worden afgedwongen, met alle onzekerheid die aan een dergelijke werkwijze verbonden was vandie. Ook de grootste tegenstanders van een communautair onderwijsbeleid gingen akkoord uitdrukkelijke bevoegdheden inzake onderwijs aan de Gemeenschap toe te kennen, op voorwaarde dat die bevoegdheden niet verder gingen dan wat op dat ogenblik toch al bestond, en omschreven waren op een manier die niet toeliet dat ze nog zouden 'groeien'. De term 'harmonisatie' werd daarbij in de ban gedaan, al was er in de sector van onderwijs alleen harmonisatie geweest in de context van de erkenning van diploma's, en was die piste onder-tussen al weer verlaten.

635. De tekst die aanvaard werd was een compromis, en daardoor was nog twijfel omtrent de werkelijke draagwijdte van de artikelen mogelijk. Het belangrijkste effect van de invoering van de nieuwe artikelen was echter een verandering van de tijdgeest. Iedereen had zeer duidelijk begrepen wat de *ratio legis* van de nieuwe verdragsartikelen was, en hoedde zich ervoor hiertegen in te gaan. De Commissie kwam niet naar buiten met vernieuwende voorstellen, omdat de meeste in de voorbereidende fase sneuvelden, wegens strijdig met de subsidiariteit of het harmonisatieverbod. Het Hof van Justitie hoedde zich ervoor uitspraken te doen over een eventuele wijziging in de stand van ontwikkeling van het gemeenschapsrecht, terwijl er nochtans argumenten waren die ervoor pleiten dat de gehele sector van studiemobiliteit sinds Maastricht onder de non-discriminatiebepalingen van artikel 12 (ex-artikel 6) viel. De Lid-Staten die tegen de sturing van het onderwijsbeleid door het communautaire niveau waren, haalden over bijna de gehele linie hun slag thuis. Zo slaagden zij erin een sterke invloed te

verwerven in het beheer van de mobiliteitsprogramma's, en deze verder van een zo klein budget te voorzien, dat de ervan te verwachten invloed op de nationale onderwijssystemen verwaarloosbaar is. In de nieuwste generatie mobiliteitsprogramma's is men er zelfs in geslaagd de formulering aldus aan te passen, dat de Lid-Staten zelf mogen oordelen of het programma wijzigingen in interne wettelijke of administratieve bepalingen noodzakelijk maakt.

636. Het resultaat van deze veranderde tijdsgeest is dat de dynamiek die men van een nieuw verdragsartikel had kunnen verwachten, helemaal afwezig is gebleven. In de eerste jaren na Maastricht heeft men niet veel meer gepresteerd dan een consolidatie van de mobiliteitsprogramma's, zonder dat men evenwel al in de buurt is gekomen van de oorspronkelijk beoogde tien procent mobiele studenten. In de zo belangrijke problematiek van de academische erkenning, of de studiefinanciering voor mobiele studenten, is men daarentegen niets opgeschoten. Het is nog te vroeg om een oordeel te vellen over de gevolgen die zullen gegeven worden aan de aanbevelingen die de voorbije jaren werden aangenomen inzake kwaliteit, of de aanbeveling inzake mobiliteit, die nog in de besluitvormingsfase zit. De ervaring leert echter dat de Lid-Staten zich gewoonlijk niet veel gelegen laten aan een niet-dwingende maatregel. De enige remedie daartegen zou een assertievere Commissie zijn, die de aanbeveling voorstelt als een eerste stap die, wanneer er geen gevolg aan gegeven wordt, tot meer dwingende maatregelen -zoals richtlijnen- aanleiding geeft. Het recent goedgekeurde actieplan voor de mobiliteit biedt wellicht ook perspectieven op dat vlak. Bepaalde rechten die krachtens dit actieplan aan de mobiele student moeten worden toegekend, zijn wellicht rechtstreeks afdwingbaar op basis van het Verdrag, door een combinatie van artikel 149 met de niet-discriminatiebepaling van artikel 12. Het lijkt aangewezen dat de Commissie de aanpak hanteert die ook bij het actieplan betreffende de betrekkingen in overheidsdienst zijn vruchten heeft afgeworpen: in plaats van een dwingende maatregel voor te stellen, waarvoor geen meerderheid kan worden gevonden, is het verkieselijk de Lid-Staten die hun verdragsverplichtingen niet nakomen, rechtstreeks voor het Hof dagen, dat aldus opnieuw de ultieme scheidsrechter wordt.

637. Ook in deze moet echter opnieuw worden vastgesteld dat negatieve integratie zo zijn grenzen heeft. De problemen bij mobiliteit in de onderwijssector hebben niet alleen of niet in de eerste plaats te maken met discriminaties op grond van nationaliteit, dan wel met het niet op elkaar afgestemd zijn van de verschillende systemen. Dergelijke gevallen worden gewoonlijk opgelost door middel van positieve integratie, meestal onder de vorm van harmonisatie, maar dat is wegens het uitdrukkelijke verbod in het Verdrag geen optie meer. Dat er uiteindelijk een aantal harmoniserende maatregelen nodig zijn om tot een substantiële verhoging van de mobiliteit in het onderwijsdomein te komen, is iets wat de Lid-Staten zelf hebben toegegeven in hun Sorbonne- en Bolognaverklaringen. Het vermaledijde woord 'harmonisatie', dat wellicht per ongeluk in de titel van de Sorbonneverklaring was terechtgekomen, is onder-tussen al vervangen door 'convergentie' en 'gemeenschappelijk referentiekader', maar dat is louter woordkeuze. Essentieel is dat alle Lid-Staten het nu noodzakelijk achten dat ze hun onderwijssysteem laten convergeren rond dezelfde standaarden. Omwille van het feit dat har-

monisatie krachtens het Verdrag niet mogelijk is, kan althans deze doelstelling niet overgenomen worden door een communautair initiatief. In dat opzicht is het jammer dat het harmonisatieverbod in het Verdrag is terechtgekomen. De ervaring met de erkenningsrichtlijnen voor diploma's leert dat overeenstemming over harmonisatie in onderwijs erg moeilijk kan gevonden worden. Het gevaar dat Europa het onderwijssysteem ingrijpend zou gaan harmoniseren was zo goed als nihil, omdat daar binnen de Raad nooit de vereiste meerderheid voor zou gevonden worden. Nu is het echter niet mogelijk om zelfs maar de minste gemeenschappelijk na te streven standaard gezamenlijk op een dwingende manier vast te leggen. De ervaring leert immers eveneens dat wanneer de Lid-Staten niet gedwongen, en in die verplichting gecontroleerd worden, zij er niet in slagen hun onderwijsbeleid op de afgesproken doelstellingen af te stemmen. Een strengere procedure voor harmonisatie -zodat die alleen was mogelijk geweest bij unanimité- zou evenzeer tegemoet gekomen zijn aan de bezwaren van wie bang was voor het verlies van de eigenheid van het eigen stelsel, zonder een eventueel noodzakelijke harmonisatie binnen communautaire context principieel onmogelijk te maken.

638. De in Bologna gehanteerde werkwijze is inderdaad vanuit verschillende standpunten bedenkelijk. Doordat men het gehele proces buiten de communautaire rechtsorde situeert, bestaat het gevaar van verlies aan coherentie tussen dit initiatief en de andere communautaire maatregelen. De Commissie wordt weliswaar bij de opvolging betrokken, maar de vraag kan worden gesteld wat de relevantie is van het opzetten van een parallelle structuur, terwijl die eigenlijk reeds voorhanden is binnen de communautaire instellingen. Ook vanuit democratisch standpunt is het nemen van fundamentele beleidsopties onder de vorm van niet democratisch gecontroleerde intentieverklaringen vatbaar voor kritiek. Vanuit het standpunt van de individuele mobiele student of docent is het bewerkstelligen van de Europese onderwijsruimte via communautaire maatregelen ook veruit te verkiezen boven de vrijblijvende intentieverklaring, omdat hij of zij aan een bindende communautaire maatregel eventueel subjectieve rechten kan ontleen, terwijl men in geval van een intentieverklaring afhankelijk blijft van de *goodwill* van de betrokken Lid-Staat.

639. Recent is tenslotte met de 'open coördinatiemethode' een nieuwe werkwijze in het vizier gekomen die de besluitvorming zou kunnen deblokkeren in gebieden waarin ze -zoals in onderwijs- in het slop is geraakt. Het gaat hierbij om gezamenlijke afgesproken richtsnoeren die worden vertaald in nationale actieplannen en 'afgedwongen' worden door een systeem van consultatieve *follow-up* en *peer review*. De methode die gehanteerd wordt in het Bolognaproces vertoont overigens kenmerken van deze open coördinatiemethode. Deze werkwijze, die tot nu toe onder meer aangewend werd in de Europese Werkgelegenheidsstrategie, laat toe naar ambitieuze doelstellingen toe te werken, omdat de Lid-Staten, doordat ze er niet daadwerkelijk juridisch toe verbonden zijn, ze op deze manier gemakkelijker aanvaarden. We zagen inderdaad dat de Lid-Staten doorgaans niet terughoudend waren in het stellen van ambitieuze doelstellingen in onderwijsmateries, zolang dit maar gebeurde in niet verbindende beleidsinstrumenten. Ook de Sorbonne- en Bolognaverklaringen bevestigen deze stelling. De



'open coördinatiemethode' is nog te recent om met zekerheid iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid ervan. Vast staat alleszins dat het opvolgingsproces van doorslaggevend belang is. Het is immers overduidelijk dat wanneer Lid-Staten zich voor iets engageren, zonder dat ze op de uitvoering ervan gecontroleerd worden, er maar heel weinig kans bestaat dat ze dit ook daadwerkelijk zo uitvoeren. Een ander nadeel van de open coördinatiemethode dat wellicht meer relevant is voor onderwijs dan voor werkgelegenheid, is dat men voor mobiliteit en erkenning ook afhankelijk is van andere Lid-Staten. De open coördinatiemethode laat ruimte voor ongelijke uitvoering, en voor verschillende tempo's van uitvoering. Dat betekent *in concreto* dat het mogelijk is dat een onderdaan van een Lid-Staat, die wel alle opgenomen engagementen heeft uitgevoerd, moet vaststellen dat mobiliteit of erkenning toch niet mogelijk is, omdat de andere betrokken Lid-Staat niet is gevolgd. Ondanks de eraan verbonden nadelen valt de 'open coördinatiemethode' alleszins te verkiezen boven de inertie die er nu kan worden geconstateerd.

640. De bevindingen van de verschillende hoofdstukken van dit onderzoek leiden uiteindelijk tot twee conclusies. Het communautair onderwijsbeleid is steeds gekenmerkt geweest door het ontbreken van een adequate rechtsgrondslag: voor het Verdrag van Maastricht was hij te beperkt wat het materieel toepassingsgebied betrof, vandaag is hij te beperkend geformuleerd ten aanzien van de na te streven doelstellingen en te gebruiken beleidsinstrumenten. Een andere constante is het gebrek aan politieke wil bij (een aantal) Lid-Staten om zelfs maar de minste vorm van supranationale sturing van hun onderwijsbeleid te tolereren. Deze twee karakteristieken manifesteren zich vandaag even actueel als drie decennia geleden. Het Verdrag van Maastricht heeft daar inderdaad niets aan veranderd.



## BIBLIOGRAFIE

ADAM, H., *Die Mitteilungen der Kommission: Verwaltungsvorschriften des Europäischen Gemeinschaftsrechts? Eine Untersuchung zur rechtsdogmatischen Einordnung eines Instruments der Kommission zur Steuerung der Durchführung des Gemeinschaftsrechts*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 81

ADAMS, M., "Taalonderwijs in Babel. Over de rechten van etnische minderheden op onderwijs in of over hun eigen taal", *TORB* 1994-95, 327-335

ALBERS, H., "Erasmus en de openbaar vervoer studentenkaart", *A.A.* 1992, 151-156

ALEN, A., *Handboek van Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1995

ALEN, A. en LEMMENS, P., *Gelijkheid en non-discriminatie/Egalité et non-discrimination*, Antwerpen, Kluwer, 1990

ANTOINE, G., "Des équivalences des diplômes à l'Europe de l'Education", *R.M.C.* 1980, 595-602

APPELLA, A., "Constitutional aspects of opinion 1/94 of the ECJ concerning the WTO-agreement", *I.C.L.Q.* 1996, 440-462

ARNULL, A., *The General Principles of EEC Law and the Individual*, Leicester, Leicester University Press, 1990

ARTS, D., "Het gemeenschapsrechtelijk beginsel van de aansprakelijkheid van de Lid-Staten wegens schending van het Gemeenschapsrecht: het Francovich arrest en zijn toepassing in de Belgische rechtsorde", *T.B.P.* 1993, 495-517

BAERT, J., "Is een vrije onderwijsinstelling een administratieve overheid? Een overzicht van de rechtspraak van de Raad van State", *TORB* 1992-93, 47-53

BALIGNANT, I., DE VILLE, P., MARTOU, F. en VANDENBERGHE, V., *Analyse économique de la Mobilité Etudiante à l'échelle de l'Union Européenne*, 1994, IRES, Louvain-la-Neuve

BARBLAN, A., "The Sorbonne Declaration – follow-up and implications. A personal view", XII Santander group general assembly, 17 april 1999

BARENTS, R., "De tabaksrichtlijn in rook opgegaan", *NTER* 2000, 327-331.

BARENTS, R., "The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation", *C.M.L.Rev.* 1993, 85-109

BATTIS, U., "Freizügigkeit und Beschäftigung in der Öffentlichen Verwaltung" in MAGIERA, S. (ed.), *Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Baden-Baden, Nomos

BEKEMANS, L. en BADOLIMOS, A., *Uit het Verdrag betreffende de Europese Unie voortvloeiende veranderingen op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding en cultuur*, Reeks *Europa van de Burger*, nr. 4, Europees Parlement/Directoraat-generaal studiedienst, 1992

BERCKX, P., "Vertegenwoordiging van het federaal Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, *T.B.P.* 1995, 119-127

BERGERES, M.-C., noot onder H.v.J. 16 juni 1993, *Franse Republiek t. Commissie*, C-325/91, *Recueil Dalloz Sirey*, 10 februari 1994, nr. 6, 64-66

BERGGREEN, I., "Europäische Harmonisierung auf dem Gebiet des Bildungswesens", *RdJB* 1998, 18-35

BERGGREEN, I., "Towards a European Educational Area", *Eur. J. Educ. Law Pol.* 1999, 1-7

BERLIN, D., "Interactions between the lawmaker and the judiciary within the EC", *LIEI* 1992, 17-48

BERMANN, G.A. e.a. (eds.), *Supplement to Cases and Materials on European Community Law (Including European Union Materials)*, 1998

BERMANN, G.A., "Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States", *Col. L. Rev.* 1994, 403-456

BERNARD, N. "Discrimination and free movement in EC law", *I.C.L.Q.* 1996, 82-108

BETLEM, G., "Medium Hard Law – Still No Horizontal Direct Effect of European Community Directives after *Faccini Dori*", *Col. J.E.L.* 1995, 469-496

BEUTLER, B., "'Soft law' oder 'Gemeinschafts'recht". Zur rechtssystematischen Einordnung gemeinschaftlicher Ausbildungsprogramme", *RdJB* 1989, 175-180

BEUVE MERY, J.-J., "La reconnaissance des diplômes: le système général adopté le 21.12. 1989 par le Conseil des Communautés européennes", *R.M.C.* 1990, 293-304.

BIEBER, R. en RESS, G. (Eds.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law*, Baden-Baden, Nomos, 1987

BIEBER, R., "On the Mutual Completion of Overlapping Legal Systems: The Case of the European Communities and the National Legal Orders", *E.L.Rev.* 1988, 147-158

BIRK, R., DITTMANN, A. en ERHARDT, M., *Festschrift für T. Oppermann*, Stuttgart, München, Hannover, 1981

BLANKE, H.J., *Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft*, Keulen e.a., Carl Heymanns Verlag, 1994

BLANQUET, M., *L'article 5 du Traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Parijs, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994

BLECKMANN, A., *Europarecht*, Köln e.a., Carl Heymanns Verlag, 1996

BLECKMANN, A., "Die Ausnahmen der Dienstleistungsfreiheit nach dem EWG-Vertrag", *EuR* 1987, 28-50

BLECKMANN, A., "Teleologie und dynamische Auslegung des Europäische Gemeinschaftsrechts", *EuR* 1979, 239-258

BLUMANN, C., "Le Parlement européen et la comitologie: une complication pour la conférence intergouvernementale", *R.T.D. eur.* 1996, 1-24

BÖCK, M., *Deutsches Bildungsverwaltungsrecht und Europa. Der Einfluss des Europarechts auf das deutsche Bildungsverwaltungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 1996

BODIGUEL, J.-L., "Les discriminations autres que la nationalité", *A.P.T.* 1997, 66

BOTHE, M., "'Soft Law" in den Europäischen Gemeinschaften?" in I. VON MÜNCH en H.J. SCHLOCHAUER (eds.), *Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer*, Berlin, 1981, 761

BRADLEY, K.ST.C., "L'arrêt dioxyde de titane: un jugement de Salomon?", (noot bij H.v.J. 11 juni 1991, zaak C-300/89), *Cah. dr. eur.* 1992, 602-630

BRADLEY, K.ST.C., "The European Court and the Legal Basis of Community Legislation", *E.L. Rev.* 1988, 379-402

BRIGGS, A. en REES, P., *Civil Jurisdiction and Judgments*, Londen, Lloyd's of London Press, 1997

BRITTAN, L., "Uruguay Round", *C.M.L.Rev.* 1994, 229-234

BROUWER, J., *De Europese Gemeenschap en onderwijs. Geschiedenis van de samenwerking en het communautair beleid op onderwijsgebied (1951-1996)*, Baarn, BKR 1996

BRÜHL, N., *Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Schweiz*, Zürich/Bern, Schultess/Stampfli, 1992

BULMER, S., GEORGE, S. en SCOTT, A. (eds.), *The United Kingdom and the EC Membership Evaluated*, Pinter, London, 1992

BUNGENBERG, M., *Art. 235 EGV nach Maastricht. Die Auswirkungen der Einheitlichen Europäischen Akte und des Vertrages über die Europäische Union auf die Handlungsbefugnis des Art. 235 EGV (Art. 398 n. F.)*, Baden-Baden, Nomos, 1999

BUSS, W., "7 Jahre bildungspolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Gemeinschaft: Erfolge und Misserfolge" in SCHMIDT-WENZEL, H. (ed.), *Bildungspolitik in der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1980

CAPOTORTI, E. e.a. (eds.), *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos, 1987

CAPPELLETTI, M., "Is the European Court of Justice 'Running Wild'?", *E.L.Rev.* 1987, 3-17

CARNELUTTI, A., "L'Europe des professions libérales: la reconnaissance mutuelle des diplômes de l'enseignement supérieur", *R.M.U.E.* 1991, 23-46

CASS, D., "The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers Within the European Community", *C.M.L.Rev.* 1993, 1107-1136

CASSESE, A., CLAPHAM, A. en WEILER, J. (eds.), *Human Rights and the European Community: The Substantive Law*, Baden-Baden, Nomos, 1991, 123-176

CECIMENE, F., "La réforme de l'action des fonds structurels européens", *A.J.D.A.* 1991, 251-266

CHITORAN, D. en NICOLAE, V., "Student mobility in the European region: a statistical evaluation", *Higher Education in Europe* 1988, nr. 3, 48-59

CLASSEN, C.D., "Artikel 126 EWG" in VON DER GROEBEN, H., VON BOECK, H. en THIESING, J. (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 1995.

CLASSEN, C.D., "Bildungspolitische Förderprogramme der EG-Vertrag - Eine kritische Untersuchung der vertragsrechtlichen Grundlagen", *EuR* 1990, 10-19

CLOOS, J., REINESCH, G., VIGNES, D. en WEYLAND, J., *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaire*, 1993

CLUDIUS, S., *Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft für den Bereich der Bildungspolitik*, Frankfurt a.M., Lang, 1995

COENS, D., "Europa wel bevoegd voor onderwijs" (Vrije Tribune), *De Standaard*, 8 november 1990, 7

COHEN-JONATHAN, G., *La convention européenne des droits de l'homme*, Parijs, Economica, 1989

COMINA, C., (ed.), *Engineering Education in Europe*, 1990

CONSTANTINESCO, V., *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Parijs, LGDJ, 1974

CONSTANTINESCO, V., "Les clauses de 'cooperation renforcée'. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité", *R.T.D. eur.* 1997, 751-765

COOMBES, D., *The power of the purse in the European Communities*, Londen, Chatham House, 1987

COPPENHOLLE, K., DEVROE, W. en WOUTERS, J., "Het Europees Gemeenschapsrecht na het Verdrag van Maastricht", *R.W.* 1993-94, 793-819

COULMAS, F. (ed.), *Language Policy for the European Community. Prospects and Quandaries*, Berlijn/New York, Mouton De Gruyter, 1991

CRAIG, P. en HARLOW, C., *Lawmaking in the European Union*, Den Haag, Kluwer, 1998

CROSS, E.D., "Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis", *C.M.L.Rev.* 1992, 875-882

CULLEN, H., "From migrants to citizens? European Community policy on intercultural education", *I.C.L.Q.* 1996, 119-129

CULLEN, H. en WORTH, CH., "Diplomacy by other means: the use of legal Basis legislation as a Political Strategy by the European Parliament and Member States", *C.M.L.Rev.* 1999, 1243-1270

CURALL, J., "Artikel 128 (Allgemeine Grundsätze der Berufsausbildung)" in VON DER GROEBEN, H., VON BOECK, H. en THIESING, J. (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 1991, 3519-3563

CURALL, J., "Bildung und Ausbildung im Recht der Europäischen Gemeinschaft", *RdJB* 1991, 9-161

CURTI GIALDINO, C., *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea. Genesi - Struttura - Contenuto - Processo di Ratifica*, I, Rome, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993

CURTI GIALDINO, C., "Some reflections on the *acquis communautaire*", *C.M.L.Rev.* 1995, 1089-1121

CURTIN, D., "Directives: The Effectiveness of Judicial Protection of Individual Rights", *C.M.L.Rev.* 1990, 709-739

CURTIN, D., "Noot bij het Grogan-arrest van het Hof van Justitie", *C.M.L.Rev.* 1992, 583-603

DAL, G., "Cour de Justice, affaire 71/76, J.Thieffry, 28 avril 1977", *Cah. Dr. Eur.* 1978, 237-245

DALICHOW, F., "Academic Recognition in the EC" in PERTEK, J. en SOVEROVSKI, M. (eds.), *EC Competences and Programmes within the Field of Education/Compétences et programmes communautaires en matières d'éducation*, Maastricht, IEAP/EIPA, 1992, 63-70

DALICHOW, F., "Academic Recognition within the European Community", *Eur. J. Educ.* 1987, 41

- DALICHOW, F., "European Community Course Credit Transfer System", *Higher Education in Europe* 1990, nr. 2, 72-73
- DARVILLE-FINET, C., "Les circulaires instaurent le paiement d'un minerval pour les élèves et étudiants étrangers. Source de droit pour les administrés?", *Jur. Liège* 1984, 41-53
- DASHWOOD, A., "States in the European Union", *E.L.Rev.* 1998, 201-216
- DASHWOOD, A., "The Limits of European Community Powers", *E.L.Rev.* 1996, 113-128
- DAUWE, B., Commentaar bij de arresten Thieffry en Patrick, *SEW* 1978, 221-230
- DE BLOIS, M., "Europees Gemeenschapsrecht en Onderwijs", *SEW* 1991, 513-537
- DE BURCA, G., "Giving Effect to European Community Directives", *Mod. L. Rev.* 1992, 215-240
- DE BURCA, G., "The Principle of Proportionality and its Application in E.C. Law", *Y.E.L.* 1993, 105-150
- DE BURCA, G., "The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor", *J.C.M.S.* 1998, 36
- DE CRAYENCOUR, J.-P., "La reconnaissance mutuelle des diplômes dans le Traité de Rome", *R.M.C.* 1970, 447-464
- DE GROOF, J. (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994
- DE GROOF, J. (ed.), *The Legal Status of Teachers in the European Community*, Leuven, Acco, 1995, 83-97
- DE GROOF, J. (ed.), "Hommage aan Johan Heene: Engagement voor kwaliteit - Kwaliteit [van het onderwijs]: norm voor recht?", *TORB* 1997-98, 146-148
- DE GROOF, J., "Over de gemeenschappelijke Europese onderwijsruimte na de 'Bologna declaration' van 19 juni 1999", *TORB* 1999-2000, 245-248
- DE GROOF, J., "Perspectieven voor het internationaal onderwijsrecht", *TORB* 1993-94, 105-118
- DE GROOF, J., "'Sat cito, in sat bene'. Een ten geleide", *TORB* 2000-2001, 85-89
- DE GROOF, J. (ed.), "The Scope and Distinction between Articles 126 and 127 of the Treaty on European Union and the Implementation of the Subsidiarity Principle" in DE GROOF, J. (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994
- DEHOUSSE, R., *Europe after Maastricht. An ever closer Union?*, München, Beck'se Buchverhandlung, 1994
- DEHOUSSE, R., *La Cour de Justice des Communautés européennes*, Parijs, Montchrestien, 1997



DEHOUSSE, R., "Community Competences: Are There Limits to Growth?" in DEHOUSSE, R., *Europe After Maastricht: An Ever Closer Union?*, München, Beck, 1994, 111

DEKKER, C.T., "Diagonale werking van Europese richtlijnen?", *S.E.W.* 1991, 782-793

DELOZ, M., "The Activities of the Council of Europe concerning the Recognition of Studies and Diplomas and of Academic Mobility", *Higher Education in Europe*, Vol. XI, 1986, N° 1, 21-27

DENYS, C., *Impliciete bevoegdheden in de EEG: een onderzoek naar de betekenis van de 'implied powers'*, Maklu, Antwerpen, 1990

DENYS, C., "Grote schoonmaak in de overheidsector", *NTER* 1996, 221-226

DENYS, C., "Les notions de discrimination et discrimination à rebours suite à l'arrêt Kraus", *Cah. dr. eur.* 1994, 643-662

DEOM, D., "Paradoxes du régime juridique des universités", *A.P.T.* 1982, 43-72

DE RIPAINSEL-LANDY, D. e.a. *Les instruments du rapprochement des législations dans la Communauté Economique Européenne*, Brussel, ULB, 1976

DESOLRE, G., "Compétence de la Communauté en général et de la Commission en particulier en matière de politique migratoire vis-à-vis des Etats-tiers", *Cah. dr. eur.* 1990, 453-464

DE VILLE, P., MARTOU, F. en VANDENBERGHE, V., "Cost-benefit Analysis and Regulatory Issues of Student Mobility in the EU", *Eur. J. Educ.* 1996, 205-222

DEVLOO, R., "Richtlijnconforme interpretatie: Bron van recht?", *R.W.* 1993-94, 377-382

DEVROE, W. en WOUTERS, J., *De Europese Unie*, Leuven, Peeters, 1996

DE WITTE, B. (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989

DE WITTE, B. (ed.), *Opvattingen over Europees Onderwijsbeleid. De artikelen 126 en 127 EG-Verdrag vanuit Belgisch, Duits en Brits perspectief*, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Maastricht, 1 november 1995, 125

DE WITTE, B., *The Scope of Community Powers in Education and Culture in the Light of Subsequent Practice* in BIEBER, R. en RESS, G. (eds.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The Dynamics of EC Law*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 270-272

DE WITTE, B., "Cultural policy: The complementarity of positive and negative integration" in SCHWARZE, J. en SCHERMERS, H.G., *Structure and Dimensions of European Community Policy/structure et dimensions des politiques communautaires*, Baden-Baden, Nomos, 1988, 195-204

DE WITTE, B., "Educational Equality for Community Workers and their Families" in DE WITTE, B. (ed.), *o.c.*, 1989, 71-79

DE WITTE, B., "Het Europees onderwijsrecht" in DE WITTE, B. en ZIJDERVELD, A.C., *Europa en het onderwijs. Preadviezen voor de op 20 november 1992 te houden jaarvergadering van de vereniging voor onderwijsrecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 13, afgekort: *Pre-advies*

DE WITTE, B., "Il caso Mutsch: la libera circolazione dei lavoratori e l'uso delle lingue", *Il Foro Italiano* 1987, IV, 8-13

DE WITTE, B., "Recht op onderwijs zonder grenzen? Het recht op onderwijs in EG-context", *Jura Falc.* 1990, 535-549

DE WITTE, B., "Sovereignty and European integration: The Weight of Legal Tradition", *MJ* 1995, 145-152

DE WITTE, B., "The Cultural Dimension of Community Law", Academy of European Law (ed.), *Collected Courses of the Academy of European Law*, Volume IV, Book 1, 1995, 235-270

DE WITTE, B., "The Mobility of Teachers in European Community law" in DE GROOF, J. (ed.), *The Legal Status of Teachers in Europe - Mobility and education*, Leuven, Acco, 1995, 39-47

DE WITTE, B., "The Scope of Community Powers in Education and Culture in the Light of Subsequent Practice" in BIEBER, R. en RESS, G. (eds.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 261-281

DE WITTE, B. en POST, H., "Educational and Cultural Rights" in CASSESE, A., CLAPHAM, A. en WEILER, J. (eds.), *Human Rights and the European Community: The Substantive Law*, Baden-Baden, Nomos, 1991, 123-176

DE WITTE, B. en ZIJDERVELD, A.C., *Europa en het onderwijs. Preadviezen voor de op 20 november 1992 te houden jaarvergadering van de vereniging voor onderwijsrecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992

DEWOST, J.-L., "Décisions des Institutions en vue du Développement des Compétences et des Instruments juridiques" in BIEBER, R. en RESS, G. (Eds.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 321-342

DILLEMANS, R., *Optimalisering universitair aanbod in Vlaanderen*, november 1999 en december 1999

DILLEMANS, R., "Reflecties bij het opleidingsaanbod van de Vlaamse universiteiten. En suggesties", *TORB* 2000-2001, 107-122

DITTMANN, A. en FEHRENBACHER, C., "Die bildungsrechtliche Harmonisierungsverbote (Art. 126 Abs. 4, 127 Abs. 4 EGV) und ihre bedeutung für die nationale "Bildungshoheit", *RdJB* 1992, 478-493

DOHMS, R., "Die Kompetenz der EG im Bereich der Allgemeinen Bildung nach Art. 126 EGV", *RdJB* 1992, 451-468

DONY, M., "L'affaire des bananes", *Cah. dr. eur.* 1995, 460-496

DRIJBER, J., "Gelijke behandeling van studenten uit de EEG - zijn er nog grenzen?", *N.J.B.* 1988, 1635-1640

DRUESNE, G., *Droit matériel et politiques de la Communauté européenne*, PUF, Paris, 1986

DRUESNE, G., "La liberté de circulation des personnes dans la CEE et les "emplois dans l'administration publique (sur un arrêt du 17 décembre 1980 de la Cour de Justice des Communautés européennes)", *R.T.D.E.* 1981, 286-300

DUE, O., "Artikel 5 van het EEG-Verdrag. Een bepaling met federaal karakter?", *S.E.W.* 1992, 355-366

EASSON, A.J., "EEC Directives for the Harmonisation of Laws: Some Problems of Validity, Implementation and Legal Effect", *Y.E.L.* 1981, 2-3

EASSON, A.J., "The 'Direct Effect' of EEC Directives", *I.C.L.Q.* 1979, 319-353

EDWARD, D., "The relevance of the Schuman Declaration for the year 2000", Schuman lecture, Oslo, 10 mei 1993

EDWARDS, D.J., "Fearing Federalism's Failure: Subsidiarity in the European Union", *A.J.C.L.* 1996, 537-583

EECKHOUT, P., "The European Court of Justice and the Legislature", *Y.E.L.* 1998, 1-28

EMILIOU, N., *The Principle of Proportionality in European law - A Comparative Study*, Londen/Den Haag, Kluwer, 1996

EMILIOU, N., "Opening Pandora's Box: The Legal Basis of Community Measures Before the Court of Justice", *E.L.Rev.* 1994, 488-507

EMILIOU, N., "State Liability under Community law: Shedding More Light on the Francovich Principle?", *E.L.Rev.* 1996, 399-411

EMILIOU, N., "Subsidiarity: An Effective Barrier Against 'The Enterprises of Ambition'?", *E.L.Rev.* 1992, 383-407

EMILIOU, N., "Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf in O'KEEFFE, D. en TWOMEY, P.M., *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londen, Chancery law Publishers, 1994, 74

EMILIOU, N., "Taking Subsidiarity Seriously? The View from Britain", *E.P.L.* 1995, 563-597

EMILIOU, N., "The Death of Exclusive Competence?", *E.L.Rev.* 1996, 294-311

EMMERT, F. en PEREIRA DE AZVEDO, M., "Les jeux sont faits: rien ne va plus ou une occasion perdue par la CJCE", *R.T.D.E.* 1995, 11-21

ERTEL, R., HEINEMANN, H.-J. (eds.), *Die Liberalisierung ausgewählter Dienstleistungen im Europäischen Binnenmarkt*, Hannover, 1989

EVERLING, U., "Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts, *EuR* 1987, 214-235

EVERLING, U., "Niederlassungsrecht und Dienstleistungsverkehr der Rechtsanwälte in der Europäischen Gemeinschaft", *EuR* 1989, 338-355

EVERLING, U., "Probleme atypischer Rechts- und Handlungsformen bei der Auslegung der Europäischen Gemeinschaftsrechts" in BIEBER, R. en RESS, G. (Eds.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 417-433

EVERLING, U., "Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft", *RabelsZ* 1986, 193-232

EVERLING, U., "Richterliche Rechtsfortbildung in der Europäischen Gemeinschaft", *JZ* 2000, 217-227

EVERLING, U., "Zur rechtlichen Wirkung von Beschlüssen, Entschliessungen, Erklärungen und Vereinbarungen des Rates oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft" in LÜKE, G. e.a. (eds.), *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration. Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*, Köln e.a., Carl Heymanns Verlag, 1983, 133-156

EVERLING, U., "Zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs über die Beschäftigung von EG-Ausländern in der öffentlichen Verwaltung", *D.V.B.* 1990, 225-231

FAULL, J., "Le critère de la nationalité dans le recrutement des fonctionnaires au Royaume-Uni", *A.P.T.* 1981, 263-267

FAVRET, J.-M., "Le système général de reconnaissance des diplômes et des formations professionnelles en droit communautaire: l'esprit et la méthode", *R.T.D.E.* 1996, 259-280

FECHNER, F., "Kultur und Bildung im Europarecht. Ihre Bedeutung für die Jugend", *RdJB* 1996, 35-47

FERAL, P.-A., "Le principe de subsidiarité: progrès ou statu quo après le traité d'Amsterdam", *R.M.U.E.* 1998, 95-117

FEUCHTHOFEN, J.E., "Die Neuordnung der Europäischen Bildungspolitik", *RdJB* 1994, 326-339

FEUCHTHOFEN, J.E., "Europäische Förderprogramme im Bildungswesen", *RdJB* 1992, 181-194

FEUCHTHOFEN, J.E., en BRACKMANN, H.-J., "Berufliche Bildung im Maastrichter Unionsvertrag. Eine rechtspolitische Betrachtung zur Auslegung des Artikel 127", *RdJB* 1992, 468-477

FIEDLER, W., "Impulse der Europäischen Gemeinschaften im kulturellen Bereich rechtliche Grundlagen und politische Fortentwicklung" in MAGIERA, S. (ed.), *Das Europa der Bürger in eine Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Baden-Baden, Nomos, 1990, 147-177

FIELD, J., *European Dimensions. Education, Training and the European Union*, Londen / Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers, 1998

FIERS, J. en VERBRUGGEN, M., "Synthetical and analytical overview of the legal status of teachers in Europe" in DE GROOF, J., (ed.), *The Legal Status of Teachers in the European Community*, Leuven, Acco, 1995, 49-82

FIERSTRA, M.A., commentaar bij Vlassopoulou, zaak 340/89, *SEW* 1992, 640-649

FISCHER APPELT, P., "Types of Academic Exchanges and Target Groups: Balances and Imbalances", *Higher Education in Europe* 1990, nr. 1, 46-51

FLAESCH-MOUGIN, C., "Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne: à la recherche d'une politique extérieure de l'Union", *Cah. dr. eur.* 1993, 351-398

FLYNN, J., "Gravier, suite du feuilleton" in B. DE WITTE (ed.), *o.c.*, 95-112

FLYNN, J., "Vocational Training in Community Law and Practice", *Y.E.L.* 1988, 59-85

FLYNN, J., "Vocational Training in Community Law and Practice" in BARAV, A., WYATT, D.A. en WYATT, J. (eds.), *Yearbook of European Law* 1988, Londen, Clarendon Press, 59-85

FOUASSIER, C., "Une tentative de simplification et d'amélioration de la législation communautaire. La directive 1999/42/CE relative à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles", *R.M.C.U.E.* 1999, 601-608

FRAZIER, C., *L'Education et la Communauté Européenne*, Paris, CRNS Droit, 1995

FRAZIER, C., "L'éducation et l'Union Européenne", *R.M.C.U.E.* 1997, 49-89

FRITSCH, A., *Europäische Bildungspolitik nach Maastricht – Zwischen Kontinuität und neuen Dimensionen. Eine Untersuchung am Beispiel der Programme Erasmus/Sokrates und Leonardo*, Frankfurt a. M., Lang, 1998

FURRER, A., "The Principle of pre-emption in European Union Law" in WINTER, G. (ed.), *Sources and Categories of European Union Law. A Comparative and Reform Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1996, 521-540

GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. (ed.), *Les Nouvelles. Droit des Communautés européennes*, Brussel, Bruylant, 1969

GAUGER, J.D., en WEIGELT, K. (eds.), *Föderalismus in Deutschland und Europa*, Keulen, 1993

GAUTIER, A., "Le Conseil d'Etat français et les actes "hors nomenclature" de la CE", *R.T.D.E.* 1995, 23-37

- GEELHOED, L.A., "Het subsidiariteitsbeginsel: een communautair principe", *S.E.W.* 1991, 422-427
- GILLAUX, P., *Les directives européennes et le droit belge*, Brussel, Bruylant, 1997
- GILLIAMS, H., "Van "Gravier" tot "Erasmus": over de bijdrage van het Hof van Justitie tot de uitbouw van een Europees onderwijsbeleid", *R.W.* 1989-90, 494-504
- GISCARD D'ESTAIGN, V., "La règle d'or du fédéralisme européen", *R.A.E.* 1991, 63-66
- GOETSCHY, J., "The European Employment Strategy: Genesis and Development", *Eur. J. Ind. Rel.* 1999, 17-137
- GORDON, J. en JALLADE, J.-P., "'Spontaneous' Student Mobility in the European Union: a statistical survey", *Eur. J. Educ.* 1996, 133-151
- GORI, G., "Country report: The reform of higher education in Italy: Curricular autonomy or the final piece in the puzzle", *Eur. J. Educ. Law. Pol.* 145-149
- GORI, G., "External relations in Community Education and Vocational Training Policies", *MJ* 1998, 31
- GOUDAPPEL, F., "The Dutch system of lottery for studies", *Eur. J. Educ. Law Pol.* 1999, 23-27
- GRABITZ, E., "Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaften: Ziele und Kompetenzen", *EuR* 1977, 217-239
- GROENENDIJK, C.A., "Nationality and access to employment in the public service", *N.I.L. Rev.* 1989, 112-115
- GUILLEN, J. en FUENTETAJA, J.A., "Free Movement of Workers and Public Administration: The ECJ Doctrine on the Interpretation of the Scope of Article 39 (4) EC", *E.R.P.L./R.E.D.P.* 1999, 1566-1593
- GULMANN, C., geciteerd door LACHMANN, P., "Some Danish reflections on the use of article 235", *C.M.L.Rev.* 1985, 453
- GWYN, R., "Towards a European policy for initial teacher education", *Eur. J. Educ.* 1979, 362
- HALIMI, S., "La convention Conseil d'Europe/UNESCO sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur" in PERTEK, J., *La reconnaissance des qualifications dans une espace européen des formations et des professions*, Brussel, Bruylant, 1998, 205-210
- HANDOLL, J., "Article 48(4) and Non-National Access to Public Employment", *E.L. Rev.* 1988, 223
- HANDOLL, J., "Foreign teachers and public education" in DE WITTE, B. (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 31-50

HARRISON, V., "Subsidiarity in article 3b of the EC Treaty - Gobbledegook or justiciable Principle", *I.C.L.Q.* 1996, 431-439

HARTLEY, T., "Articles 1 and 18: Clause of jurisdiction and submission", *E.L. Rev.* 1982, 237-239

HARTLEY, T., "La libre circulation des étudiants en droit communautaire", *Cah. dr. eur.* 1989, 325-344

HARTLEY, T., "The Commission as a legislator under the EEC Treaty", *E.L. Rev.* 1988, 122-125

HAUG, G., "The Sorbonne-declaration of 25 ay 1998: What it does say, what it doesn't", working paper as part of the joint project 'Trends in learning structures in higher education in Europe' of the Confederation of European Union rector's Conferences and CRE-Association of European Universities

HAUG, G., DALICHOW, F. en VAN DER PERRE, J., "Mutual recognition of degrees and professional qualifications" in COMINA, C. (ed.), *Engineering Education in Europe*, 1990

HAUG, G., en TAUCH, C., "Towards a coherent European higher education space: From Bologna to Prague", *EIAE Forum*, Autumn 2000

HAY, P., *Federalism and Supranational Organisations, Patterns for New Legal Structures*, Urbana/Londen, University of Illinois Press, 1966

HENRICHS, H., "Zur rechtlichen Stellung der Europäischen Schulen und ihrer Lehrer", *EuR* 1994, 358-363

HERMANS, S., "The Socrates programme: from negotiation to implementation", *Eur. J. Educ. Law Pol.* 1997, 19-39

HEUSEL, W., *"Weiches" Völkerrecht. Eine vergleichende Untersuchung typischer Erscheinungsformen*, Baden-Baden, Nomos, 1991

HILDEBRAND, M., "Overview of the Academic Recognition Practices in Europe", *Higher Education in Europe*, Vol XXI, N° 4, 1996, 39-40

HIRSCH, G., "Der Europäische Gerichtshof – Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips auf die Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften" in HRBEK, R. (ed.), *Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union – Erfahrungen und Perspektiven*, Baden-Baden, Nomos, 1995, 94

HOCHBAUM, I., "Das Egle-Urteil des Europäischen Gerichtshofs", *RdJB* 1994, 340-345

HOCHBAUM, I., "Eine Attacke aufs Beambtenrecht", *Deutsche Universitätszeitung*, 1988, nr. 5, 15, zoals geciteerd door JORIS, T. en VENY, L., *De richtlijn van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van onderlinge erkenning van hoger-onderwijsdiploma's en haar impact op het Belgisch positief recht*. Onderzoeksrapport in opdracht van het Staatsecretariaat voor Europa 1992, Brussel, 1989, voetnoot 193

- HOCHBAUM, I., "Kohesion und Subsidiarität. Maastricht und die Länderkulturhoheit", *DÖV* 1992, 285-292
- HOCHBAUM, I., "Nationales und Gemeinschaftliches Interesse. Die europäische Bildungspolitik vom Rom bis Maastricht", *RdJB* 1992, 513-516
- HOCHBAUM, I., "The Federal Structure of Member States as a Limit to Common Educational Policy: The Case of Germany" in DE WITTE, B. (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 145-158
- HOEFFLER, J., "L'attribution aux universités libres d'une parcelle de la puissance publique", *J.T.* 1982, 629-635
- HOEFNAGEL, D., "Exposé sur l'activité du groupe des coordinateurs" (Seminaire sur la liberté de circulation des professionnels et la reconnaissance mutuelle des diplômes), Maastricht, 21-24 oktober 1991
- HONORAT, E., "Les incidences de la libre circulation des personnes sur l'accès aux fonctions publiques nationales", *A.P.T.* 1997, 3-14
- HOWE OF ABERON, P., "Euro-Justice: Yes or No?", *E.L.Rev.* 1996, 187-210
- HRBEK, R., *Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union – Erfahrungen und Perspektiven*, Baden-Baden, Nomos, 1995
- HRBEK, R., *Die Rolle der Subsidiarität in der Europäischen Union. Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 1994
- HRBEK, R., "Die Rolle der Subsidiarität in der Europäischen Union" in R. HRBEK (ed.), *Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union – Erfahrungen und Perspektiven*, Baden-Baden, Nomos, 1995, 11-12
- HUGLO, J.-G., "Droit d'établissement et libre prestation de services", *R.T.D.E.* 1993, 655-667
- HUGLO, J.-G., "La notion de restriction aux libertés d'établissement et de prestation de services, chronique", *R.T.D.E.* 1992, 687-708
- HUGLO, J.-G., "La reconnaissance mutuelle des diplômes et des titres universitaires dans la jurisprudence communautaire", *Gazette du Palais*, 22 juni 1995, 4-8
- INGELAERE, F., "De Europeesrechtelijke raakvlakken van de nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten", *SEW* 1994, 67-82
- INGELAERE, F., "Het comité van de regio's", *S.E.W.* 1995, 383-398
- INGLIS, K., "The Europe Agreements Compared in the Light of their Pre-accession Reorientation", *C.M.L.Rev.* 2000, 1173-1210
- IPSEN, H.P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, 1972



IRMER, W. en WOOLDRIDGE, F., "1996: The return of Francovich", *E.B.L.R.* 1997, 67-74

JACQUE, J.-P., "La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire" in BIEBER, R. en RESS, G., *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 377-406

JACQUE, J.-P. en WEILER, J., *An ever closer Union. A critical Analysis of the Draft Treaty Establishing a European Union*, Brussel, Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1985

JANS, J.H., "Evenredigheid, ja, maar waartussen?", *SEW* 1992, 751-770

JANS, J.H., "Recente ontwikkelingen in het Europees milieurecht", *Milieu en recht* 1988, 166

JOHNSON, E. en O'KEEFFE, D., "From Discrimination to Obstacles to Free Movement: Recent Developments concerning the Free Movement of Workers", *C.M.L. Rev.* 1994, 1313-1346

JONGSMA, A., "ECTS: van proef tot maatregel", *Transfer* 1995, mei, 26-27

JOOSS, G. en SCHEURLE, K.D., "Die Bundesstaatliche Ordnung im Integrationsprozess – unter besonderer Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung und die Rechtsschutzmöglichkeiten der Länder", *EuR* 1989, 226-236

JORIS, T. en VENY, L., *De richtlijn van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van onderlinge erkenning van hoger-onderwijsdiploma's en haar impact op het Belgisch positief recht*. Onderzoeksrapport in opdracht van het Staatsecretariaat voor Europa 1992, Brussel, 1989, 39

KAHL, W., "Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EG-Vertrag", *AÖR* 414-446

KAISER, J.H., "Grenzen der EG-Zuständigkeit", *EuR* 1990, 97-118

KAKOURIS, C.N., "La relation de l'ordre juridique communautaire avec les ordres juridiques des Etats membres (Quelques réflexions parfois peu conformistes)" in CAPOTORTI, E. e.a. (eds.), *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 314-346

KALELA, A., "Progress in Co-operation for the Implementation of the European Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees concerning Higher Education", *Higher Education in Europe*, Vol. XI, 1986, N° 1, 6-10

KAMPF, R., "Die 'richtige' Rechtsgrundlage der Richtlinie über das Aufenthaltsrecht der Studenten", *EuR* 1990, 393-404

KAMPF, R., "La directive 90/366/CEE relative au droit de séjour des étudiants communautaires: sa transposition en France", *R.M.C.U.E.* 1992, 307-317

KAMPF, R., "Rechtsprechung. Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. II (Schluss)", *Eur* 1992, 178-181

- KAPTEYN, P.J.G., "Community law and the Principle of Subsidiarity", *R.A.E.* 1991, 3-43
- KAPTEYN, P.J.G. en VERLOREN VAN THEMATAAT, P., *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 1993
- KERREMANS, B., "De bevoegdheden van de Europese Unie op het terrein van de externe economische betrekkingen: een juridische en politieke analyse", *TBP* 1996, 257-270
- KING, V., "The Fault Issue in State Liability: From Francovich to Dillenkofer", *E.C.L.R.* 1997, 110-113
- KLABBERS, J., "Informal instruments before the European Court of Justice", *C.M.L. Rev.* 1994, 997-1023
- KLOSS, G., "Education Policy" in BULMER, S., GEORGE, S. en SCOTT, A. (eds.), *The United Kingdom and the EC Membership Evaluated*, Pinter, London, 1992, 239
- KONOW, G., "Bildungspolitik nach 'Maastricht'", *RdJB* 1992, 428-435
- KONOW, G., "Bildungs- und Kulturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft", *RdJB* 1989, 118-129
- KOOPMANS, T., "Article 128" in SMIT, H. en HERZOG, P., *The Law of the European Community*, New York/San Francisco, Mathew Bender, Volume 3, 3-806.3
- KRAUSSER, H.P., *Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des AWG-Vertrages*, Berlin, Duncker & Humblot, 1991
- KREITZ, R. en TEICHLER, U., "Mobility of Academic Staff for Teaching Purposes" in DE GROOF, J., (ed.), *The Legal Status of Teachers in the European Community*, Leuven, Acco, 1995, 83-97
- KUZNETSOV, V.M., SHABLYGINA, N.S. en KATUNSKAYA, S.F., "Comparability of Terminology of Higher Education", *Higher Education in Europe* Vol. XI, no. 2, 1986, 59
- LACHMANN, P., "Some Danish reflections on the Use of article 235", *C.M.L.Rev.* 1981, 447-461
- LAMBERS, H.J., "Subsidiarität in Europa - Allheilmittel oder juristische Leerformel?", *EuR* 1993, 229-242
- LANGEDER, E., "Die Freizügigkeit 'akademischer Berufe' nach der 'Hochschuldiplomrichtlinie' der EG" in STRASSER, R. (ed.), *Beiträge zum Universitätsrecht*, Wenen, Manz, 1993, 1-70
- LASLETT, J., "The mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in the European Community", *L.I.E.I.* 1990, 1-66
- LAUWAARS, R.H., *Lawfulness and Legal Force of Community Decisions*, Leiden, Sijthoff, 1973

LAUWAARS, R.H., "Jurisprudentie. Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen - 19 juni 1990, zaak C-213/89, The Queen vs Secretary of State for transport, ex parte Factor - tame and others", *SEW* 1991, 474-480

LAUWAARS, R.H. en MAARLEVELD, J.M., *Harmonisatie van wetgeving in Europese organisaties*, Deventer/'s Gravenhage, Kluwer/T.C.M. Asser Instituut, 1987

LAUWAARS, R.H. en TIMMERMANS, C.W.A., *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek*, Groningen, Wolters, 1991, 31

LECLERCQ, J.-M., en RAULT, C., *Les systèmes éducatifs en Europe. Vers un espace communautaire?*, La documentation française, 1989

LEENEN, A., "Recente ontwikkelingen op het terrein van de vrijheid van vestigen en de vrijheid van dienstverlening binnen de EEG", *S.E.W.* 1985, 543-564

LEIBROCK, G., "Die Umsetzung der Hochschuldiplom - Richtlinie in Deutschland", *EzvWR* 1993, 634-637

LEIBROCK, G., "Stand und Perspektiven der gegenseitigen Anerkennung der Diplome", *EuZW* 1992, 465-467

LEMAN, J., "Hoe de scholenslag winnen. Beleidsperspectieven inzake onderwijs aan allochtonen in de Vlaamse Gemeenschap", *TORB* 1992-93, 151-164

LEMOYNE DE FORGES, J.-M., "Fonctions publiques nationales et Union européenne", *A.P.T.* 1997, 82-88

LENAERTS, K., *Le juge et la constitution aux Etats-Unis d'Amerique et dans l'ordre juridique européen*, Brussel, Bruylant, 1988

LENAERTS, K., "Constitutionalism and the Many Faces of Federalism", *A.J.C.L.* 1990, 220

LENAERTS, K., "De Europese Unie: doel of middel?", *R.W.* 1998-99, 689-710

LENAERTS, K., "Education in European Community law after 'Maastricht' ", *C.M.L.Rev.* 1994, 39

LENAERTS, K., "Erasmus: Legal Basis and Implementation" in DE WITTE, B. (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 113-125

LENAERTS, K., "Gelijkheid en non-discriminatie in het Europees gemeenschapsrecht" in ALEN, A. en LEMMENS, P., *Gelijkheid en non-discriminatie/Egalité et non-discrimination*, Antwerpen, Kluwer, 1990, 52-53

LENAERTS, K., "Het onderwijs in het europees recht na Maastricht", *TORB* 1992-93, 264-281

LENAERTS, K., "Rechtsbescherming en rechtsafdwinging: de functies van de rechter en het Europees gemeenschapsrecht", *R.W.* 1993, 1105-1118

LENAERTS, K., "Regulating the regulatory process: "delegation of powers" in the European Community", *E.L. Rev.* 1993, 25-27

LENAERTS, K., "Some Thoughts on the Interaction Between Judges and Politicians", *The Univ. Chic. L. Rev.* 1992, 93-133

LENAERTS, K., "Subsidiarity and Community Competence in the Field of Education" in DE GROOF, J. (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994, 120-123

LENAERTS, K., "Subsidiarity and Community Competence in the Field of Education", *Col. J. Eur. Law* 1994-95, 1-28

LENAERTS, K., "The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism", *F.I.L.J.* 1994, 852-854

LENAERTS, K., BREMS, E., DELVA, J. e.a., "Dossier. De Belgische federale structuren en regelgeving in de Europese Unie", *T.B.P.* 1995, 604-665

LENAERTS, K. en DE SMIJTER, E., "The European Community's Treaty-Making Competence" in A. BARAV en D.A. WYATT (eds.), *Yearbook of European Law*, 1996, 1-57

LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Constitutional Law of the European Union*, Londen, Sweet and Maxwell, 1999

LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1999

LENAERTS, K. en VAN YPERSELE, P., "Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3B du traité CE", *Cah. dr. eur.* 1994, 3-85

LENAERTS, K. en VERBRUGGEN, M., "Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken", *T.B.H.* 1991, 760-829

LENAERTS, K. en VERHOEVEN, A., "Comitologie en scheiding der machten. Enige kanttekeningen bij het raadsbesluit van 28 juni 1999", *SEW* 1999, 394-413

LENZ, C.O., "Zuständigkeiten und Initiativen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Bildungswesens im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs (EuGH)" in MAGIERA, S., *Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Nomos, Baden-Baden, 1990, 197-198

LEWALLE, P., HERBIET, M., DRESSEN, C. en COUMONT, P., "Le concept de la fonction publique en droit belge. Essai de définition", *A.P.T.* 1997, 25-47

LINDSETH, P.L., "Democratic legitimacy and the administrative character of supranationalism: the example of the European Community", *Col. L.J.* 1999, 715-716

- LINTHORST, H., "The Merger of the European Communities", *C.M.L.Rev.* 1965-66, 397-419
- LIPSMAYER, A., "Situation und Probleme der Berufsausbildung in Europa", *RdJB* 1980, 411-424
- LOMAN, A., MORTELMANS, K., POST, H. en WATSON, S., *Culture and Community Law. Before and after Maastricht*, Deventer/Boston, Kluwer, 1992
- LOMAN, J.M.E., MORTELMANS, K.J.M. en POST, H.H.G., *De Europese Gemeenschappen en cultuurbeleid. Een juridische analyse*, Zeist, Kerckebosch, 1989
- LONBAY, J., "Education and the law: the Community context", *E.L.Rev.* 1989, 582-583
- LONBAY, J., "Free Movement of Persons, Recognition of Qualifications, and working Conditions", *I.C.L.Q.* 1998, 224-231
- LONBAY, J., "The United Kingdom" in DE WITTE, B. (ed.), *Opvattingen over Europees Onderwijsbeleid. De artikelen 126 en 127 EG-Verdrag-Verdrag vanuit Belgisch, Duits en Brits perspectief*, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Maastricht, 1 november 1995, 115-129
- LÜKE, G. e.a. (eds.), *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration. Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*, Köln e.a., Carl Heymanns Verlag, 1983
- MAASS, K.-J., *Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn, 1987
- MAGIERA, S. (ed.), *Das Europa der Bürger in eine Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Baden-Baden, Nomos, 1990
- MAGIERA, S., "Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zu einem Europa der Bürger", *DÖV* 1987, 221-231
- MANGANARIS, E., "The Principle of supremacy of Community law in Greece – from direct challenge to non-application", *E.L. Rev.* 1999, 426-432
- MANIN, P., "L'invocabilité des directives: Quelques interrogations", *R.T.D.E.* 1990, 669-693
- MARENCO, G., "La notion de restriction aux libertés d'établissement et de prestation de services dans la jurisprudence de la Cour", *Gazette européenne du Palais*, N° 6, 3-5 mai 1992, 4-19
- MARESCEAU, M., "Komt toegang tot onderwijs ook binnen de werkingssfeer van het EEG-Verdrag?" in *Liber Amicorum E. Van Bogaert*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 163-185
- MARESCEAU, M., "On Association Partnership, Pre-accession and Accession" in MARESCEAU, M., *Enlarging the European union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, London, Langman, 1997, 3-22
- MARQUARDT, P.D., "Subsidiarity and Sovereignty in the European Union", *F.I.L.J.* 1994, 616-640

MASSART-PIERARD, F., "Limites et enjeux d'une politique culturelle pour la Communauté européenne", *R.M.C.* 1986, 34-40

MATTERA, A., "La libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté européenne", *R.M.U.E.* 1993, 47-108

MATTERA, A., "Le principe de la reconnaissance mutuelle: instrument de préservation des traditions et des diversités nationales, régionales et locales", *R.M.U.E.* 1998, 5-17

MATTERA, A., "Subsidiarité, reconnaissance mutuelle et hiérarchie des normes européennes", *R.M.U.E.* 1991, 7-10

MAUNNU, A., "The Implied External Competence of the European Community after the ECJ Opinion 1/94: Towards Coherence or Diversity?", *LIEI* 1995, 115-128

MCMAHON, J., *Education and Culture in Community Law*, London, The Athlone Press, 1995

MELCHIONNI, M.G., "Subsidiarity from the historical perspective" in HRBEK, R., *Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union – Erfahrungen und Perspektiven*, Baden-Baden, Nomos, 105-119

MEREDITH, P., "The Attribution of Powers as to Education in England and Wales" in DE GROOF, J. (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994, 247-258

MERTENS DE WILMARS, J., "Du bon usage de la subsidiarité", *R.M.U.E.* 1992, 193-201

MERTENS DE WILMARS, J., "La jurisprudence de la Cour de Justice comme instrument d'intégration communautaire", *Cah. dr. eur.* 1976, 135-148

MEYRING, B., "Intergovernmentalism and Supranationality: Two Stereotypes for a Complex Reality", *E.L.Rev.* 1997, 221-247

MILIAN I MASSANA, A., *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Madrid, Editorial Civitatis, 1994

MINOR, J., "Introductory lecture on the Directive of 21 December 1988" in PERTEK, J., *General Recognition of Diplomas and Free Movement of Professionals*, Seminar proceedings, Maastricht, IEAP/EIPA, 1992

MISSION, L., "L'affaire Gravier: la formation ne paye pas la douane", *Formation professionnelle/CEDEFOP*, nr. 19, déc. 1985/III, 6

MISSION, L., *La libre circulation des personnes telle qu'elle résulte du Traité de Rome*, FIDE-Report, 1991

MONDON, P., "Europe et éducation: le programme Socrates", *J.T. dr. eur.* 1995, 145-148

- MORAND, CH.-A., Les recommandations, les resolutions et les avis du droit communautaire", *Cah. dr. eur.* 1970, 623
- MORTELMANS, K., commentaar bij zaken C-173/94, C-473/93 en C-290/94, *SEW* 1997, 33-37
- MOSHER, J., "Open Method of Coordination: Functional and Political Origins", *ECSCA Review* 2000; [<http://ecsa.org/lisbonforum.html>]
- MÜLLER-BERNHARDT, S., "Anerkennung von Hochschuldiplomen im Gemeinschaftsrecht", *RdJB* 1990, 134
- MÜLLER-GRAF, P.C., "The Legal Framework for the Enlargement of the Internal Market to Central and Eastern Europe", *M.J.* 1999, 192-207
- MURPHY, F., "Maastricht: Implementation in Ireland", *E.L.Rev.* 1994, 94-104
- NEAVE, G., *The EEC and Education*, Stoke-on-Trent, Trentham Books, 1988
- NICOLAYSEN, G., "Die Bedeutung des Europarechts für das Bildungswesen", *RdJB* 1980, 406-411
- NICOLAYSEN, G., "Niederlassungsfreiheit für Rechtsanwälte, Anerkennung von Befähigungsnachweisen; Art. 3, 5, 52 f., 57 EWGV", *EuR* 1977, 285-289
- NIEDOBITEK, M., *Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Berlin, Duncker und Humblot, 1992
- NIEDOBITEK, M., "Die kulturelle Dimension im Vertrag über die Europäischen Union", *EuR* 1993, 349-376
- NORBERG, S., HÖKBORG, K., JOHANNSON, R., ELIASSON, O. en DEDICHEN, I., *The European Economic Area. EEA Law. A commentary to EEA Law*, Deventer/Cambridge, Kluwer
- NOWOCZYN, O. *Bildungspolitische Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht*, Frankfurt am Main, Lang, 1996
- NUTTENS, J., "La comitologie et la conférence intergouvernementale", *R.M.C.U.E.* 1996, 314-327
- O'KEEFFE, D. en TWOMEY, P.M., *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londen, Chancery Law Publishers, 1994
- O'LEARY, S., noot onder C-295/90, *C.M.L.Rev.* 648-649
- O'NEILL, M., "The Choice of Legal Basis: More than a Number", *Ir. J.E.L.* 1994, 44-58
- OPPERMANN, T., *Europäische Gemeinschaftsrechts und Deutsche Bildungsordnung: "Gravier' und die Folgen"*, Bonn, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1987

OSTER, K. e.a., "*Les écoles de la deuxième chance*". *Rapport synthétique sur les écoles pilotes européennes*, octobre 2000; [<http://www.europa.eu.int/comm/education/2chance/repr/pdf>]

PALACIO GONZALEZ, J., "The Principle of Subsidiarity (A Guide for Lawyers with a Community Orientation)", *E.L. Rev.* 1995, 355-370

PARKINS, N., "Directive 89/48/EEC: Progress towards implementation", Seminar: The Free Movement of Professionals and the Mutual Recognition of Diploma's, IEAP, Maastricht, 22-25 oktober 1990

PECHEUR, B., "L'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants de la Communauté européenne", *A.P.T.* 1997, 46-52

PEERS, S., "Dazed and confused: family members' residence rights and the Court of Justice", *E.L.Rev.* 2001, 76-83

PERTEK, J., *General Recognition of Diplomas and Free Movement of Professionals*, Seminar proceedings, Maastricht, IEAP/EIPA, 1992

PERTEK, J., *L'application aux salariés des directives visant à faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice: le cas des ingénieurs*, Maastricht, IEPA/EIPA, 1990

PERTEK, J., *La reconnaissance des qualifications dans une espace européen des formations et des professions*, Brussel, Bruylant, 1998

PERTEK, J., "Jurisprudence. Cour de Justice des Communautés européennes. Arrêt du 30 mai 1989. Commission des communautés européennes ('Erasmus') Aff. 242/87, *R.T.D.E.* 1991, 127-137

PERTEK, J., "L'Europe des diplômes doit se réaliser pour le début de 1991", *R.M.C.* 1990, 169

PERTEK, J., "La reconnaissance des diplômes, un acquis original à développer", *J.T. dr. eur.* 1999, 177-183

PERTEK, J., "La reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur (commentaire de la directive du 21 décembre 1988)", *R.T. dr. eur.* 1989, 623-646

PERTEK, J., "Le statut de l'étudiant mobile dans la communauté européenne", *A.J.D.A.* 1999, 539-553

PERTEK, J., "Les étudiants et la Communauté: l'esquisse d'un statut de l'étudiant en mobilité", *R.M.C.U.E.* 1998, 306-321

PERTEK, J., "Note. Un arrêt d'une grande importance sur les questions de principe", *A.J.D.A.* 1991, 137

PERTEK, J., "Reconnaissance des diplômes et ouverture des emplois publics aux ressortissants communautaires", *A.J.D.A.* 1991, 680-689



PERTEK, J., "TEMPUS: l'enseignement supérieur, point de rencontre privilégié entre la communauté et l'Europe centrale et orientale", *R.M.C.U.E.* 192, 42-47

PERTEK, J., "Une dynamique de la reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles et à des fins académiques: réalisations et nouvelles réflexions" in PERTEK, J., *La reconnaissance des qualifications dans une espace européen des formations et des professions*, Brussel, Bruylant, 1998, 9-204 en *R.M.U.E.* 1996, 89-176

PERTEK, J. en SOVEROVSKI, M. (eds.), *EC Competences and Programmes within the Field of Education/Compétences et programmes communautaires en matières d'éducation*, Maastricht, IEAP/EIPA, 1992

PESCATORE, P., "The doctrine of "Direct Effect": an Infant Disease of Community law", *C.M.L.Rev.* 1986, 155-177

PETER, B., "La base juridique des actes en droit communautaire", *R.M.C.U.E.* 1994, 324-333

PFEIL, W., "Die Notwendigkeit der Förderung der Mehrsprachigkeit im Europäischen Bildungswesen als Folge einer sich im Wandel befindlichen europäischen Sprachenpolitik", *RdJB* 1999, 52-55

PICHT, R., "Die 'Kulturkompetenz' durchbrechen", *EA* 1987, 279

PIRIS, J.-C., "After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic and More Transparant?", *E.L.Rev.* 1994, 464-465

PLAZA MARTIN, C., "Furthering the Effectiveness of EC Directives and the Judicial Protection of Individual Rights Thereunder", *I.C.L.Q.* 1994, 26-54

POSTMA, A. (ed.), *Europa en het onderwijs*, Verslag van het Lustrumcongres van de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht, Voorburg, 26 oktober 1992

POSTMA, A., "The Principle of Subsidiarity in the Treaty of the European Union" in DE GROOF, J. (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994, 151-153

PRECHAL, S., *Directives in European Community Law – A Study on EC Directives and their Enforcement by National Courts*, Oxford, Clarendon Press, 1995

RABE, H.J., "Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäische Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes", *EuR* 1987, 177-182

RASMUSSEN, H., *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Dordrecht e.a., Martinus Nijhoff, 1986

RASMUSSEN, H., "Between Self-Restraint and Activism: A Judicial Policy for the European Court", *E.L.Rev.* 1988, 28-38

- RAWORTH, PH., *The legislative Process in the European Community*, Deventer/Boston, Kluwer, 1993
- REICHERT, S. en WÄCHTER, B., *The Globalisation of Education and Training: Recommendations for a coherent Response of the European Union*, European Commission, Directorate-General for Education and Culture, September 2000
- REUTER, L.R., "Schulrechtliche und schulpraktische Fragen der schulischen Betreuung van Kindern und Jugendlichen nichtdeutscher Erstprache", *RdJB* 1999, 1-18
- RIECHENBERGER, K., "Local administration and the binding nature of Community directives: a lesser known side of European integration", *F.I.L.J.* 1999, 696-767
- ROBINSON, W., "Noot bij het arrest C-91/92", *Faccini Dori*, *C.M.L.Rev.* 1995, 629-639
- ROTH, W.-H., "Commentaar bij het arrest Kraus", *C.M.L.Rev.* 1993, 1251-1258
- ROTH, W.-H., "Die Harmonisierung der Dienstleistungsrechts in der EWG", *EuR* 1986, 340-369
- RUFFIO, P., "Socrates: vers une réflexion prospective européenne dans l'enseignement supérieur", *R.M.C.U.E.* 1999, 490-495
- RUHS, C., "Der Europäische Bildungsraum – Ein Fall für den Europäischen Gerichtshof", *ÖJZ* 1998, 404-410
- SALON, M.S., "La condition de nationalité pour l'accès à la fonction publique française", *Adm. Publ.* 1996, 265-270
- SASSE, H., "Das Europäische Hochschulinstitut", *EuR* 1976, 354-359
- SAURON, J.L., "La mise en oeuvre retardée du principe de subsidiarité", *R.M.C.U.E.* 1998, 645-656
- SAUTER, W. en VOS, E., "Harmonisation under Community law: The comitology issue" in CRAIG, P. en HARLOW, C., *Lawmaking in the European Union*, Den Haag, Kluwer, 1998, 173
- SCHADE, A., "Akkreditierung: Gütesregel für Bachelor- und Master-studiengänge immers Wettbewerb der Hochschulen", *RdJB* 2000, 389-397
- SCHELTER, K., "La subsidiarité: principe directeur du futur Europe", *Rev. Marché Com.* 1991, 138-140
- SCHERMERS, H., "The European Court of Justice: Promotor of European integration", *A.J.C.L.* 1974, 444-464
- SCHERMERS, H. en BLOKKER, N., *International Institutional Law. Unity within diversity*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1995, 41-42

SCHERMERS, H. en WAELBROECK, D., *Judicial protection in the European Communities*, Deventer, 1987

SCHILLING, T., "A New Dimension of Subsidiarity: Subsidiarity as a Rule and a Principle", *Y.E.L.* 1994, 217-255

SCHINK, G., *Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und "Policy Entrepreneurs". Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung*, Baden-Baden, Nomos, 1993

SCHLEICHER, K. (ed.), *Zukunft der Bildung in Europa. Nationale Vielfalt und Europäische Einheit*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1993

SCHLEICHER, K., "Einleitung: Bildungspolitik im Kontext europäischer Entwicklungen" in SCHLEICHER, K. (ed.), *Zukunft der Bildung in Europa. Nationale Vielfalt und Europäische Einheit*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1993, 1-24

SCHMIDHUBER, P.M. en HITZLER, G., "Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWG-Vertrag – ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer föderalen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft" in GAUGER, J.D., en WEIGELT, K. (eds.), *Föderalismus in Deutschland und Europa*, Keulen, 1993, 75-76

SCHMIDT-RÄNTSCH, J., "Erlass von Förderprogrammen durch der Rat der EG auf Grund Art. 128 EWGV", *NJW* 1989, 3071-3072

SCHMIDT-WENZEL, H. (ed.), *Bildungspolitik in der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1980

SCHNEIDER, H., *Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1995

SCHNEIDER, H., "Bildungs- und Kulturpolitik" in BLECKMANN, A., *Europarecht*, 1996, 943-935-982

SCHOLSEM, J.-C., "A propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?", *Cah. Dr. Eur.* 1989, 306-324

SCHRÖDER, M., *Europäische Bildungspolitik und Bundesstaatliche Ordnung*, Baden-Baden, Nomos, 1990

SCHULTSZ, J.C., noot onder zaak 150/80, *Nederlandse jurisprudentie-uitspraken in burgerlijke en strafzaken*, 1981, nr. 546

SCHWARTZ, I., "Article 235 and law-making powers in the European Community", *I.C.L.Q.* 1978, 614-628

SCHWARZE, J., "Le principe de subsidiarité dans le perspective du droit constitutionnel allemand", *R.M.C.U.E.* 1993, 615-619

- SCHWARZE, J. en SCHERMERS, H.G., *Structure and Dimensions of European Community Policy/structure et dimensions des politiques communautaires*, Baden-Baden, Nomos, 1988
- SELLIN, B., "Zur Entwicklung der Berufsbildung in der EG", *RdJB* 1980, 424-429
- SHAW, J., *International Law*, Cambridge, University Press, 1997
- SHAW, J., "The Many Past and Futures of Citizenship in the European Union", *E.L.Rev.* 1997, 554-572
- SHEEHAN, J., *The economics of Education*, London, George Allen & Unwin, 1973
- SIDJANSKI, D., "Actualité et dynamique du fédéralisme européen", *R.M.C.* 1990, 655-665
- SIMM, M., *Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Föderalen Kompetenzkonflikt. Kontinuität und Neubestimmung in der Rechtsprechung vor und nach "Maastricht"*, Baden-Baden, Nomos, 1998
- SKOURIS, W., "La formation professionnelle dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes" in SCHERMERS, H.G. en SCHWARZE, J., *Structure and Dimensions of European Community Policy/structure et dimensions des politiques communautaires*, Baden-Baden, Nomos, 1988, 205-213
- SKOURIS, W., "Liberté d'Etablissement et de Prestation de Services en Matière d'Enseignement" in DE WITTE, B., *o.c.*, 21-29
- SLOT, P.J., "Harmonisation", *E.L.Rev.* 1996, 378-397
- SMIT, H. en HERZOG, P., *The Law of the European Community*, New York/San Francisco, Mathew Bender, 1981.
- SMITH, A., *Joint Programmes of Study: An Instrument of European Cooperation in Higher Education*, European Education Series, nr. 7, Brussel, Commissie, 1979
- SMITH, A. en DALICHOW, F., "Erasmus: The European Community's higher education action programme in its first year", *Higher Education in Europe* 1988, nr. 3, 39-47
- SMITH, L.J., "Postgraduate degrees, vocational training and reverse discrimination. The narrow divide", *E.L.Rev.* 1994, 67-75
- SNYDER, F., *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, EUI Working Paper Law nr. 93/5, 1993
- SOARES, G., "Pre-emption, Conflicts of Powers and Subsidiarity", *E.L.Rev.* 1998, 132-145
- SOLDATOS, P. en VANDERSANDEN, G., "La recommandation, source indirecte du rapprochement des législations nationales dans le cadre de la Communauté Economique Européenne" in DE RIPAINSEL-LANDY, D. e.a. *Les instruments du rapprochement des législations dans la Communauté Economique Européenne*, Brussel, ULB, 1976, 93-151

STABENOW, W., "Die Förderung der beruflichen Bildung durch den europäischen Sozialfonds", *RdJB* 1980, 429-437

STADLMEIER, S., "Die 'Implied Powers' der Europäischen Gemeinschaften", *A.J.P.I.L.* 1997, 353-388

STEEN, B., "Raad van State onbevoegd voor vrij onderwijs", *Juristenkrant* 26-27 maart 2001, 5

STEENBERGEN, J., "De Uruguay Ronde", *SEW* 1994, 632-660

STEINDORF, E., noot bij gevoegde zaken C-259, *JZ* 1994, 94 (noot)

STEINER, J., "From Direct Effects to Francovich: Shifting Means of Enforcement of Community Law", *E.L.Rev.* 1993, 3-22

STEINER, J., "Recipients of services - some more equal than others", *E.L. Rev.* 1985, 348-352

STEINER, J., "Subsidiarity under the Maastricht Treaty" in O'KEEFFE, D. en TWOMEY, P.M., *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londen, Chancery law Publishers, 1994, 55

STEINER, J., "The right to Welfare; Equality and Equity under Community Law", *E.L. Rev.* 1985, 21-41

STEWING, C., "Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungsregel im Europäischen Recht", *DVBl.* 1992, 1516-1518

STORIMANS, T., *Het recht op anders zijn - in het bijzonder met betrekking tot minderheden in het basisonderwijs*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1993

TEMMINK, H.A.G., "Minimumnormen in EG-richtlijnen", *SEW* 1995, 79-106

TEMPLE LANG, J., "Community Constitutional law: Article 5 of the EEC Treaty", *C.M.L. Rev.* 1990, 645-681

THIELE, G., "Die rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zum recht auf Gleichbehandlung von EG-Verdrag-Ausländern beim Ausgang zu Bildungseinrichtungen und auf Studienfinanzierung", *ZfRV* 1993, 185-197

THONISSEN, J.J., *La constitution belge annotée, offrant, sous chaque article, l'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Brussel, Bruylant, 1879

THILI, V. en VANHAMME, J., "The 'Power of Appraisal' (pouvoir d'appréciation) of the Commission vis-à-vis the Powers of Judicial review of the Communities' Court of Justice and Court of First Instance", *F.I.L.J.* 1999, 885-901

TIMMERMANS, C.W.A., "EEG-harmonisatie en Nederlands recht: een beeld van een bewogen beweging", *R.M.Themis* 1980, 406-431

TIMMERMANS, C.W.A., "Subsidiarity and Transparency", *F.I.L.J.* 1999, 106-127

TIMMERMANS, C.W.A., "Verboden discriminatie en (geboden) differentiatie", *SEW* 1982, 426-460

TOTH, A., "Is Subsidiarity Justiciable?", *E.L.Rev.* 1992, 268-285

TOTH, A., "The Authority of Judgments of the European Court of Justice: Binding Force and Legal Effects" in Sir Jacobs, F.G. (ed.), *Yearbook of European Law 1984*, Oxford, Clarendon Press, 1985, 1-77

TOTH, A., "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", *C.M.L.Rev.* 1992, 1079-1105

TRAVERSA, E., "L'interdiction de discrimination en raison de la nationalité en matière d'accès à l'enseignement", *R.T.D.E.* 1989, 50

TRIBE, L., *American Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 1988

TRIDIMAS, T., "Horizontal Effect of Directives: A Missed Opportunity", *E.L.Rev.* 1994, 621-636

TRIDIMAS, T., "The Court of Justice and Judicial Activism", *E.L.Rev.* 1996, 199-210

TROBERG, P., "Artikel 52" in VON DER GROEBEN, H., VON BOECK, H. en THIESING, J. (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, München, 1991, I/1303-1356

TROBERG, P., "Artikel 57" in VON DER GROEBEN, H., VON BOECK, H. en THIESING, J. (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 1991, rn. 37

TROCLET, L.E., "Le Fonds Social Européen (Articles 123 à 127)" in GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. (ed.), *Les Nouvelles. Droit des Communautés européennes*, Brussel, Bruylant, 1969, 959-966

TSCHOFEN, F., "Article 235 of the Treaty establishing the European Economic Community: Potential Conflicts Between the Dynamics of Lawmaking and National Constitutional Principles", *Mich. J.I.L.* 1991, 471-509

UBERTAZZI, G.M., "Le domaine matériel du droit communautaire", *R.T.D.E.* 1976, 635-647

VAN BUNNEN, L., noot onder zaak C-369/89, *J.T.* 1991, 764-765

VAN BUNNEN, L., "Du bon usage des langues dans l'étriquetage", *J.T.* 1996, 679-680

VAN CRAEYENEST, F., "La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d'éducation" in DE WITTE, B. (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 127-133

*Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1992

*Van Dale Groot Woordenboek Duits-Nederlands*, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1990

VANDAMME, F., "The revised European Social Fund and action to combat unemployment in the European Community", *I.L.R.* 1984, 167-181

VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het publiek recht*, Brugge, Die Keure, 1997

VANDEMEULEBROECKE, J., "Ook als Vlaming stemmen binnen de Europese instellingen" (Vrije Tribune), *De Standaard*, 26 december 1990

VAN DEN BERGH, R., *Subsidiariteit rechtseconomisch bekeken. adieu Bruxelles?*, Arnhem, Gouda Quint., 1994

VAN DEN BERGH, R., "Economic Criteria for the Applying the Subsidiarity Principle in the European Union: The Case of Competition Policy", *Int. Rev. Law Econ.* 1996, 363-383

VAN DEN BERGH, R., "Kwaliteit van het onderwijs: een verhaal zonder einde!?", *TORB* 1991-92, 79-86

VAN DEN BERGH, R., "Subsidiarity as an Economic Demarcation Principle and the Emergence of European Private Law", *MJ* 1998, 129-152

VAN DEN BOSSCHE, P., "Elders gaan studeren op andermans kosten? De rechten van migrerende studenten na de arresten Raulin en Bernini", *NJB* 1992, 792-797

VANDER ELST, R., "Les notions de coordination, d'harmonisation, de rapprochement et d'unification du droit dans le cadre juridique de la communauté économique européenne" in *Les instruments de rapprochement des législations dans la C.E.E.*, Brussel, Ed. Université de Bruxelles, 1976, 1-14

VAN DER HORST, H., "Institutionele overeenkomsten moeten internationalisering verankeren", *Transfer* 1995, mei, 22-23

VAN DER HORST, H., "ISP's spelen beduidend mindere rol in Socrates", *Transfer* 1995, mei, 28-29

VAN DER MEI, A.P., "Kinderen van EG-werknemers: Het recht op Onderwijs en Studiefinanciering", *NTOR* 1995, 213-217

VAN DER WOUDE, M. en MEAD, P., "Free Movement of the Tourist in Community Law", *C.M.L.Rev.* 1988, 117-140

VAN DE VEN, R.B., "Europees onderwijsrecht na Maastricht", *NTOR* 1994, 140-152

VAN GERVEN, W., "De beginselen "subsidiariteit, evenredigheid en samenwerking" in het Europees gemeenschapsrecht", *R.W.* 1991-92, 1241-1246

VAN GERVEN, W., "Het evenredigheidsbeginsel: een beginsel met een groot verleden en een grote toekomst" in *In het nu, wat worden zal. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. H.C.E. Schoordijk*, Deventer, Kluwer, 1991, 75-86

VAN GERVEN, W., "Principe de proportionnalité, abus de droit et droits fondamentaux", *J.T.* 1992, 305-309

VAN HULST, W., "Afstandsonderwijs 'prioritair criterium' in Socrates", *Transfer* 1995, mei, 30-31

VAN IMPE, H., "Openbaar ambt. De nationaliteitsvoorwaarden en het beginsel van het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Gemeenschap", *T.B.P.* 1981, 259-260

VAN NUFFEL, P., *De rechten van de nationale overheden in het Europees recht: een kritisch onderzoek van de constitutionele beginsel die de beleidsruimte van nationale overheden beschermen tegen de gemeenschapsoverheid*, Dissertatie, Leuven, 1999

VAN NUFFEL, P., "Commentaar bij zaak C-369/89", *SEW* 1992, 397-402

VAN NUFFEL, P., "De erkenning van architectuur-diploma's, of 'arresten lezen' voor gevorderden", *A.J.T.* 1995-96, 607-610

VAN NUFFEL, P., "Een bijna algemeen verblijfsrecht in de Europese gemeenschap. Commentaar op de verblijfsrichtlijnen van 28 juni 1990", *SEW* 1990, 887-903

VAN NUFFEL, P., "Gebruiksaanwijzing voor subsidiariteit. Een bijsluiter bij de eerste toepassing door het Hof van Justitie", *R.W.* 1997-98, 273-297

VAN NUFFEL, P., "Het algemeen stelsel van erkenning van diploma's", *S.E.W.* 1996, 371-380

VAN WISSEN, G., "Het bekleden van openbare functies (in Nederland) door niet-Nederlanders", *T.B.P.* 1989, 33-36

VARAT, J.D., "State 'Citizenship' and Interstate Equality", 48, *Univ. of Chicago Law Rev.* 1981, 529-530

VENY, L., *Rechtbescherming in het onderwijs*, Brugge, Die Keure, 1990

VERBRUGGEN, M., "De Mededeling van de Commissie betreffende de erkenning van diploma's voor academische en beroepsoeleinden: een kritische evaluatie", *TORB* 1995-96, 31-42

VERBRUGGEN, M., "Europa wél bevoegd voor onderwijs?", *TORB* 1991-92, 131-141

VERBRUGGEN, M., "European Community educational law. A short overview" in DE GROOF, J. (ed.), *Subsidiarity and Education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, Acco, 1994, 47-67

VERBRUGGEN, M., "The Commission's Green Paper 'Education, Training, Research: the Obstacles for transnational mobility': content and comment", *Eur. J. Educ. Law Pol.* 1997, 41-48



- VERGES, J., "La voie intergouvernementale: Le "Livres Bleu" Français" in DE WITTE, B. (ed.), *European Community law of Education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 135-144
- VERLI-WALLACE, A., "Le nouveau programme communautaire 'Socrates'", *R.M.C.U.E.* 1995, 517-520
- VERLOREN VAN THEMAAT, P., "De constitutionele problematiek van de Europese Unie", *S.E.W.* 1991, 436-454
- VERMEULEN, B.P., KUIJER, A. en ZWAAN, K.M., *Toegang tot het onderwijs binnen de Europese Unie. Juridische aspecten van de toegang tot onderwijsvoorzieningen voor middelbaar en hoger onderwijs voor EG-migranten en derdelanders binnen de Europese Unie en in een drietal Lid-Staten*, Utrecht, Nederlands Centrum Buitenlanders, 1997, 33-39
- VERSCHUEREN, H., *Internationale arbeidsmigratie*, Brugge, Die Keure, 1990
- VERSCHUEREN, H., "Aanpassing van de belgische verblijfswetgeving aan Richtlijn 93/96/EEG inzake het verblijfsrecht van studenten", *A.J.T.* 1994-95, 465-466
- VERSCHUEREN, H., "De toegang tot de openbare dienst voor EG-onderdanen", *Migrantenrecht* 1991, 214
- VERSCHUEREN, H., "De toegang tot de openbare dienst voor gemeenschapsonderdanen: macht en onmacht van het Europese gemeenschapsrecht", *R.W.* 1991-92, 425-435
- VERSTEGEN, R., "Beroep tegen examen", *Jura Falc.* 1982-83, 309-310
- VERSTEGEN, R., "Noot: Kan een vrije onderwijsinstelling nog leerlingen (van de andere kunne) weigeren?", *TORB* 1992, 200-208
- VERSTEGEN, R., "Onderwijstaal en taalonderricht in het onderwijs voor kinderen van migranten", *TORB* 1997-98
- VERSTEGEN, R., "Opleiding voor en toegang tot de beroepen in de gezondheidszorg", *C.P.D.K.* 1998, 457-477
- VERSTEGEN, R., "Rechtsbescherming in onderwijsverband", *R.W.* 1988-89, 1211-1212
- VIGNES, D., "The Harmonisation of National Legislation and the EEC", *E.L.Rev.* 1990, 358-374
- VILARAS, M., "L'interdiction de discriminations en raison de la nationalité: le principe -ses limites- ses relations avec la reconnaissance mutuelle des diplômes", Séminaire: La Liberté de circulation des professionnels et la reconnaissance mutuelle des diplômes, IEAP, Maastricht, 22-25 oktober 1990
- VON DER GROEBEN, H. en EHLMANN, C.-D. (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 1997

VON DER GROEBEN, H., VON BOECK, H. en THIESING, J. (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos, 1991

VON LINDEINER-WILDAU, K., *La supranationalité en tant que principe de droit*, Leiden, Sijthoff, 1970

WAELEBROECK, M., "Mesures d'effet équivalent, discrimination formelle et matérielle dans la jurisprudence de la Cour de Justice" in *Liber Amicorum Frédéric Dumon*, Antwerpen, Kluwer, 1983, II, 1329-1344

WÄGENBAUER, R., "Die Einbeziehung der Hochschulen in den Europäischen Integrationsprozess. Überstaatliche Elementen in der Hochschulpolitik", *EuR* 1990, 135-142

WÄGENBAUER, R., "Neue Wege zur Anerkennung der Hochschuldiplome - Die Verwirklichung der Freizügigkeit in der Gemeinschaft", *EuR* 1987, 114

WALLACE, H. en WILKE, M., *Subsidiarity: Approaches to Power-sharing in the European Community*, Londen, The Royal Institute for International Affairs, 1990

WATSON, J.S., "Freedom of establishment and freedom to provide services: some recent developments", *C.M.L. Rev.* 1983, 767-824

WEATHERHILL, S., *Law and Integration in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995

WEATHERHILL, S., "Beyond Preemption? Shared Competence and Constitutional Change in the European Community" in O'KEEFFE, D. en TWOMEY, P.M. (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londen, Chancery law Publishers, 1994, 14-33

WEBER, K., *Die Bildung im europäischen Gemeinschaftsrecht und die Kulturhoheit der deutschen Bundesländer*, Baden-baden, Nomos, 1993

WEBER, K., "Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die Zugangsvoraussetzungen für das Lehramt in der Bundesrepublik Deutschland", *RdJB* 1990, 73-77

WEILER, J.H., "The Community System: the Dual Character of Supranationalism", *Y.E.L.* 1981, 267-306

WEILER, J.H., "The Transformation of Europe", *Y.L.J.* 1991, 2403-2483

WELLENS, K.C. en BORCHARDT, G.M., "Soft Law in European Community Law: ", *E.L. Rev.* 1989, 267-321

WELLENS, K.C. en BORCHARDT, G.M., "Soft Law in het Gemeenschapsrecht", *SEW* 1987, 663-727

WIELEMANS, W., "Tussen Bologna en Praag. De harmonisering van het Europese hoger onderwijs: enkele consequenties voor de humane wetenschappen", *TORB* 2000-2001, 123-133

- WILS, W., "Subsidiarity and EC Environmental Policy. Taking People's Concerns Seriously", *J.Env.L.* 1994, 85-91
- WINTER, G. (ed.), *Sources and Categories of European Union Law. A Comparative and Reform Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1996
- WINTER, G., "Subsidiarität und Deregulierung im Gemeinschaftsrecht", *EuR* 1996, 247-269
- WISSINK, M.H., "De Nederlandse rechter en overheidsaansprakelijkheid krachtens Francovich en Brasserie du Pêcheur", *SEW* 1997, 78-90
- WITTEK, F., "Eine Europäische Dimension von Ausländerbildungspolitik. Zur Richtlinie der EG-Vertrag vom 25.7.1977", *RdJB* 1982, 40-50
- WITTKOWSKI, B., *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof zur Freizügigkeit und Gleichbehandlung von Angehörigen der EG-Mitgliedstaaten hinsichtlich des Besuchs von Ausbildungsstätten und deren Auswirkung für die Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M., Lang, 1991
- WITTKOWSKI, B., "Bildungsrechtliche Folgen des Maastricht-Vertrages aus Deutscher Sicht", *RdJB* 1994, 317-325
- WÖLKER, U., "Vorbemerkung zum artt. 48-50" in VON DER GROEBEN, H., VON BOECK, H. en THIESING, J. (eds.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden, Nomos
- WOUTERS, J., "Europese rechtspraak in kort bestek", *R.W.* 1994, 57-58
- X, "Aliens' Right to Teach: Political Socialization and the Public Schools", *Yale Law Journal* 1975, 99-104
- X, "A new start for Erasmus. What is the difference between the new generation of Erasmus activities and phases I and II of the old programme", *Le Magazine* 1996, Issue 5, 18
- X, "Commentaar bij het arrest Heylens", *J.D.I.* 1988, 517
- X, "European education and training programmes: a good end report and a promising future" (interview with commissioner Antonio Ruberti), *Le Magazine* 1994, spring issue, 1
- X, "Le Premier Système Général de Reconnaissance Mutuelle des Diplômes d'Enseignement Supérieur", *Gazette du Palais*, 9/10 november 1990, 9
- ZIEKOW, J., "Der gemeinschaftsrechtliche Status der Familienangehörigen von Wanderarbeitnehmer", *DÖV* 1991, 369
- ZILIOLI, C., "The recognition of diplomas and its impact on educational policies" in DE WITTE, B. (ed.), *European Community Law of Education*, Nomos, Baden-Baden, 1989, 51-70
- ZULEEG, M., "Die Bedeutung des europäischen Gemeinschaftsrechts für das Ausländerrecht", *NJW* 1987, 2193-2199

